

Kindcentra 2020, een realistisch perspectief

Colofon

Kindcentra 2020, een realistisch perspectief is geschreven in opdracht van de Regiegroep Kindcentra 2020.

Hoofdredactie: Gijs van Rozendaal

Eindredactie: Maaïke Vaes

Auteurs: Gijs van Rozendaal, Jeannette Doornenbal, Anki Duin, Paul Zoontjens, Saskia Laseur, Jochem Streefkerk, Geert de Wit, Ard Schilder, Patrick Banis, Margreet de Pous, Liesbeth Wieland, René Peeters, Samir Bashara.

Interviews: Onno Hoorn

Journalistieke redactie: Wilma Schepers

Corrector: Ansje Kuilboer

Vormgeving & Drukwerk: GDS Cross Media Group (Hoofddorp)

Dit boek is mogelijk gemaakt mede dankzij de financiële ondersteuning van Het Kinderopvangfonds

Inhoudsopgave

Colofon

Voorwoord Kindcentrum	5
Samenvatting Kindcentra 2020, een realistisch perspectief	7
Hoofdstuk 1 Van visie naar realistisch perspectief	11
Een behoorlijke maar logische ambitie	27
Hoofdstuk 2 Een ontwikkel- en leergemeenschap voor kinderen	31
Het kan zo veel beter	43
Hoofdstuk 3 Juridisch kader Kindcentra 2020	47
Het lef om kinderopvang en onderwijs echt onder de loep te nemen	65
Hoofdstuk 4 Financiële onderbouwing van de Wet kindcentra	69
Werken vanuit vertrouwen in kinderen	85
Hoofdstuk 5 Arbeidszaken en medezeggenschap in een kindcentrum	87
Spelen en leren met plezier	95
Hoofdstuk 6 Beweging creëren in het Sociaal Domein	97

Bijlage 1 Visiedocument Kindcentra 2020	103
Bijlage 2 PACT publicaties: Samen voor ALLE kinderen/ de pedagogische professional van de toekomst	113
Bijlage 3 Juridische uitwerkingen	137
Bijlage 4 Ecorys: Doorrekening Kindcentra 2020	145
Bijlage 5 CAOP: Overzicht van cao verschillen PO-KO en oplossingsrichtingen	175
Bijlage 6 Oberon: Ouders over kindcentra	185
Bijlage 7 Kindcentra 2020 – de organisatie	195
Bijlage 8 Kindcentra 2020 – auteurs	203

Voorwoord

Kindcentrum

Wie de jeugd heeft, heeft de toekomst – zo simpel is het. Een goed begin van het leven is het halve werk. De eerste jaren van een mensenleven zetten nu eenmaal een zwaar stempel op de jaren die volgen. Wat daar goed gaat, levert heel veel op; wat daar verkeerd gaat, valt nog maar beperkt te corrigeren. Niet iedereen wordt geboren met dezelfde talenten en mogelijkheden, en dat is maar goed ook. Maar juist in de eerste jaren wordt losgewoeld wat later ontwikkeld kan worden en gezaaid wat later geoogst kan worden. Verstandig kinderbeleid legt de basis voor de bijdrage aan welvaart en welzijn die een complete generatie in latere jaren gaat leveren.

Waar schort het aan in Nederland? Zeker niet aan goede wil en ambitie. Velen voelen zich ertoe aangetrokken een bijdrage te leveren aan de vorming van het jonge kind, en het is ook een voorrecht dat te mogen doen. En toch accepteren wij jaar na jaar na jaar dat vele kinderen, in Nederland geboren, niet hun volle potentieel aan talent realiseren. Zij worden voor een dubbeltje geboren en blijven ver onder het niveau van een kwartje steken. Dat is teleurstellend voor henzelf, maar evenzeer voor de rest van het land. Aan kwartjes heb je nooit genoeg.

Elk beschaafd land onderkent dit probleem. Overal ter wereld zoeken en vinden ouders mogelijkheden om de zorg voor hun jonge kinderen een paar uur over te dragen en te delen met anderen. Ze doen dat vaak in de eerste plaats om zo tijd beschikbaar te krijgen voor verdere eigen ontplooiing en ontwikkeling. Moeders hebben vandaag de dag ambities die vaak verder reiken dan de opvang van hun kinderen, en vaders hebben helaas nog maar beperkt ambities die reiken naar de uitbreiding van hun eigen opvoedende rol. Goede kinderopvang stelt hen beiden in staat de rol te spelen die hen past en uitkomt.

Maar een goede kinderopvang kan, samen met onderwijs, veel meer bewerkstelligen dan dat alleen. Juist een goede samenwerking tussen primair onderwijs en kinderopvang kan ook wezenlijk bijdragen aan de ontwikkeling en vorming van het kind zelf, en zo bijdragen aan de volle ontplooiing van alle jonge talenten. Dat zijn niet alleen cognitieve talenten, hoezeer ook de kinderopvang kan bijdragen aan het vermijden van taalachterstanden die later nooit meer helemaal ingelopen kunnen worden. Maar ook sociale en communicatieve talenten, al evenzeer van belang voor wat kinderen later kunnen bereiken, gedijen het beste in de interactie tussen een kind en zijn of haar leeftijdgenootjes. De ontwikkeling van kinderen is een gezamenlijke opdracht van primair onderwijs en kinderopvang. Dat vergroot zo de kansen voor de talentontplooiing van ouders en van het kind. Het is een dubbel snijdend zwaard: een extra reden om het vlijmscherp te slijpen.

Het is in die dubbele invalshoek dat Nederland al jaren kansen laat liggen. Aan de ene kant is er de discussie over kinderopvang die tijd vrij moet spelen voor ouders op een verantwoorde en voor hen betaalbare manier; aan de andere kant de discussie over de voorschoolse educatie die maximaal moet aanvullen wat de directe omgeving een opgroeiend kind aan ontplooiing wil maar niet altijd kan bieden. Wat ligt er meer voor de hand dan een verstandige integratie van beide perspectieven? Naarmate de voordelen van de opvang voor het kind zelf evidenter zijn, zullen ouders meer het gevoel hebben dat zij hun kinderen een wezenlijk voordeel ontzeggen door hen die opvang niet te gunnen, en daarvoor willen kiezen zonder het schuldgevoel dat in Nederland bij vele jonge ouders nog wel waar te nemen was. De Scandinavische landen, in zoveel opzichten het voorbeeld van wat een emanciperende kenniseconomie vermag, laten al vele jaren zien dat dat kan.

Het project, waar in dit boek verslag van wordt gedaan, zou eindelijk de brug moeten kunnen slaan waar al zo lang behoefte aan is. Het is een poging die niet voor het eerst wordt gewaagd. Integendeel: een waaier van adviezen en goede voornemens wees al in dezelfde richting. Zou het er nu eindelijk van komen? Alle bouwstenen liggen op hun plaats; er is een formule gevonden die essentiële kansen invult en gekoesterde vrijheden in tact laat. Politieke partijen wordt een aanbod gedaan om in te stappen en mee te gaan denken over een einddoel dat kinderopvang en onderwijs integreert. Er is nog veel aan te rekenen, te plannen, te detailleren. Maar de uitgangspunten zijn goed en verstandig.

De jeugd van de toekomst heeft recht op een doorbraak die eerder maar niet wilde lukken. Laat het Kindcentrum al lang voor 2020 een realiteit worden!

Alexander Rinnooy Kan
Universiteitshoogleraar Universiteit van Amsterdam

Samenvatting

Kindcentra 2020, een realistisch perspectief

Het kan beter voor onze kinderen, voor ouders, voor de samenleving van nu en de maatschappij van morgen. De wijze waarop Nederland haar pedagogische voorzieningen voor ontwikkeling en educatie van kinderen heeft ingericht, is aan een heroverweging toe. Kinderen hebben recht op een optimale ontwikkeling. Daartoe is meer samenhang tussen voorzieningen nodig, net als een brede toegankelijkheid van die voorzieningen. Bestuurders uit kinderopvang, peuterspeelzalen, primair onderwijs en wethouders hebben in de notitie "Kindcentra 2020, ontwikkel de toekomst" hun visie verwoord op de toekomst van voorzieningen voor jonge kinderen:

Vanuit het belang van een optimale ontwikkeling van kinderen – de burgers van de toekomst – streven partijen naar integrale voorzieningen voor alle kinderen (en hun ouders) van nul tot en met twaalf jaar: Kindcentra 2020. In dit kindcentrum wordt gewerkt volgens één pedagogische visie op ontwikkeling en educatie. Kinderen worden in staat gesteld om hun talenten optimaal te ontwikkelen; doorlopende ontwikkelingslijnen, dagarrangementen en kindnabije zorg zijn inherent aan deze voorziening. Organisaties uit kinderopvang, peuterspeelzalen en onderwijs kunnen, op gelijkwaardige basis, opgaan in deze Kindcentra 2020 en één nieuwe organisatie vormen. Kindcentra 2020 zijn ‘communities’, waar intensief wordt samengewerkt met zorg en welzijn. Pedagogische professionals in deze Kindcentra 2020 werken vanuit het belang van de kinderen, met kennis vanuit verschillende disciplines.

Het pleidooi van Kindcentra 2020 voor goede pedagogische voorzieningen voor kinderen wordt via de twee onderstaande kernelementen uitgewerkt.

1. Toegangsrecht

Ieder kind krijgt recht op toegang tot een minimum aantal uren kinderopvang. Dit toegangsrecht is geldig bij alle voorzieningen voor jonge kinderen (dagopvang, buitenschoolse opvang of een kindcentrum). Daarnaast kunnen ouders die dat nodig hebben, bijvoorbeeld in verband met de combinatie van arbeid en zorg, aanvullende kinderopvang inkopen.

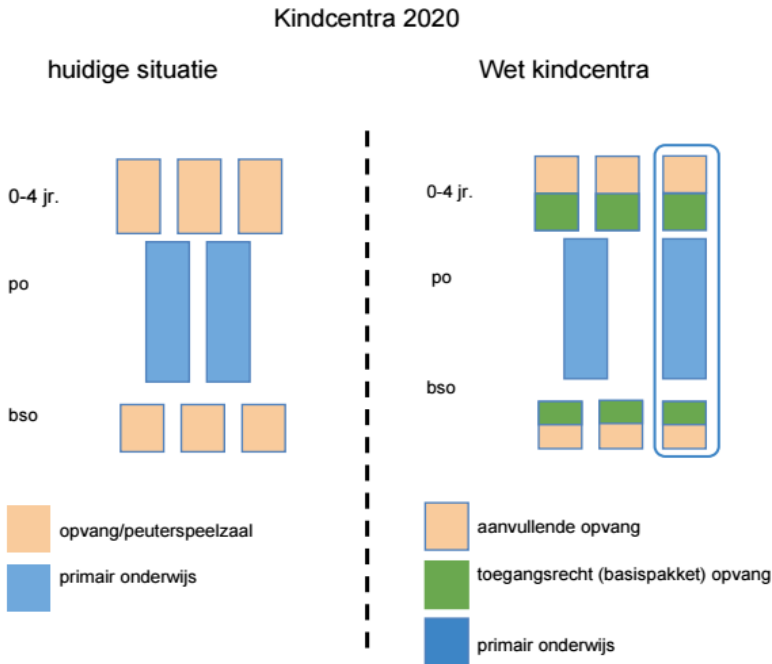
2. Eén organisatie voor ontwikkelen en leren

Wettelijke verankering van kindcentra: een kindcentrum is een pedagogische voorziening voor ontwikkeling en educatie van kinderen van nul tot en met twaalf jaar. Vanuit één organisatie kan zowel kinderopvang als primair onderwijs aangeboden worden. Kindcentra kunnen zo doorgaande ontwikkellijnen en rijke dagprogramma's bieden, die een beroep doen op alle talenten van kinderen en kindnabije zorg regelen. Onderwijs- en kinderopvangorganisaties beslissen zelf of zij op willen gaan in een kindcentrum.

Veel deskundigen hebben het afgelopen jaar gewerkt aan de uitwerking van de plannen van Kindcentra 2020. Het kindcentrum is geen doel op zich. Het is een middel. Het ultieme doel is om ieder kind van nul tot en met twaalf jaar zodanig te begeleiden en te stimuleren dat het haar of zijn eigen plek weet te vinden in een sterk veranderende wereld die we nu nog niet kennen. Het pedagogisch beleid (voor ontwikkeling én educatie) vormt het hart van het kindcentrum, de rol van de medewerker is cruciaal (zie hoofdstuk 2). Werken in een kindcentrum leidt tot arbeidsgerelateerde vraagstukken rondom arbeidsvoorwaarden en -verhoudingen, die worden in hoofdstuk 5 besproken. Wethouders Bashara en Peeters, beschrijven het grote belang van kindcentra in het sociaal domein en concluderen: ‘Laten wij investeren in onze eigen vooruitgang, in onze internationale (concurrentie)positie en in ons algemeen welzijn. Wij zijn er klaar voor. De tijd is nu.’

Het kindcentrum is een organisatie die zowel ruimte biedt aan de verzorging van primair onderwijs als kinderopvang: een nieuwe entiteit voor ontwikkelen en leren. Op deze manier wordt aan de sectoren onderwijs en kinderopvang een nieuwe en innovatieve organisatievorm toegevoegd. Scholen en opvangorganisaties kunnen ervoor kiezen om een school respectievelijk een opvangorganisatie te laten blijven of om op te gaan in een kindcentrum.

Modelmatig ziet de situatie er als volgt uit:



Om dit mogelijk te maken is een Wet kindcentra nodig. De contouren van deze wet worden in hoofdstuk 3 uitgewerkt.

De stap naar het toegangsrecht voor alle kinderen is een investering die ten goede komt aan kinderen, de ouders en de maatschappij. In hoofdstuk 4 wordt uitgewerkt wat de directe kosten zijn van de stip op de horizon die Kindcentra 2020 schetst en van een invoeringsvariant (met de minimale omvang van het toegangsrecht zodanig dat dit blijvende invloed heeft op de ontwikkeling van taal, sociale vaardigheden en meervoudige talentontwikkeling).

De conclusie is dat, op een totaal van 11,2 miljard euro aan overheidsuitgaven voor het primair onderwijs en de kinderopvang, het basisscenario 3,5 miljard meer kost en de invoeringsvariant 1,5 miljard euro. Voor dekking van deze investeringen worden in hoofdstuk 4 diverse bronnen uitgewerkt.

Per saldo moet geconcludeerd worden dat de vereiste investeringen substantieel zijn maar dat er ook ruime mogelijkheden zijn om de investeringen te realiseren (zelfs zonder de netto overheidsbijdragen te laten stijgen). De vraag is of de politieke wil er is om de noodzakelijke stappen vooruit te zetten.

Hoofdstuk 1

Van visie naar realistisch perspectief

Gijs van Rozendaal

Inleiding

Nederland is een prachtig land. Een land waar de gelukkigste kinderen van de wereld wonen, zo vertellen ons internationale onderzoekers. Een land dat ook nog eens hoog scoort op de lijstjes van PISA, ook al beginnen we daar uit de top tien te vallen. Kortom, we leven in een welvarend land en hebben kennelijk de zorg voor, de opvoeding van en het onderwijs aan onze kinderen heel goed geregeld. En toch is er het afgelopen jaar – we schrijven september 2015 – door veel mensen heel hard gewerkt aan de schets van een perspectief voor hoe we het nog beter kunnen én zouden moeten doen. Deze schets mondt uit in concrete beleidsvoorstellen die in dit boek beschreven worden.

De schets en de beleidsvoorstellen zijn tot stand gekomen onder de regie van de regiegroep Kindcentra 2020. De regiegroep wil op deze plaats benadrukken dat de voorstellen niet zijn bedoeld als ontkenning van al het goede wat we in Nederland bereikt hebben. Integendeel. De voorstellen zijn gemaakt omdat wij ons realiseren dat Nederland, als lerende economie, alleen aan de top blijft als ons land zich telkens weer weet te vernieuwen. De voorstellen zijn vooral ontwikkeld omdat bestuurders uit kinderopvang, onderwijs en lokaal bestuur in hun dagelijkse praktijk zien dat het veel beter kan voor kinderen. En waar zaken beter geregeld kunnen worden voor kinderen, rust op de maatschappij een dure plicht daar actie op te ondernemen.

Het broeit in Nederland als het gaat over voorzieningen voor het jonge kind. Het is geen toeval dat bestuurders uit kinderopvang, peuterspeelzalen, primair onderwijs en wethouders elkaar in januari 2014 opzochten om meer regie te voeren op het debat over deze voorzieningen. In januari 2014 besloten zij, met ondersteuning van Het Kinderopvangfonds, samen op te trekken in de regiegroep Kindcentra 2020. Gezamenlijk hebben zij hun visie verwoord op de toekomst van voorzieningen voor jonge kinderen:

Vanuit het belang van een optimale ontwikkeling van kinderen – de burgers van de toekomst – streven partijen naar integrale voorzieningen voor alle kinderen (en hun ouders) van nul tot en met twaalf jaar: Kindcentra 2020. In dit kindcentrum wordt gewerkt volgens één pedagogische en educatieve visie. Kinderen worden in staat gesteld om hun talenten optimaal te ontwikkelen; doorlopende ontwikkelingslijnen, dagarrangementen en kindnabije zorg zijn inherent aan deze voorziening. Organisaties uit kinderopvang, peuterspeelzalen en onderwijs kunnen, op gelijkwaardige basis, opgaan in deze Kindcentra 2020 en één nieuwe organisatie vormen. Kindcentra 2020 zijn communities waarbinnen intensief wordt samengewerkt met zorg en welzijn. Pedagogische professionals in deze Kindcentra 2020 werken vanuit het belang van de kinderen, met kennis vanuit verschillende disciplines.

De visie wordt in de notitie 'Kindcentra 2020, ontwikkel de toekomst' nader uitgewerkt (zie bijlage 1). De wijze waarop primair onderwijs, peuterspeelzalen en kinderopvang momenteel georganiseerd zijn, belemmert de ontwikkeling van de noodzakelijke samenhang tussen deze voorzieningen en de kwaliteit ervan. Het huidige stelsel is een lappendeken van voorzieningen zonder enige samenhang in beleid, financiering, toezicht, doelstellingen, aansturing en organisatie. Dit belemmert de ontwikkeling van goede pedagogische en educatieve kwaliteit. Het gebrek aan samenhang leidt tot een inefficiënte inzet van middelen, een veelheid aan financieringsbronnen, onnodige administratieve lasten, segregatie en regionale rechtsongelijkheid. Onze goede bedoelingen hangen als los zand aan elkaar en daarmee doen we vooral onze kinderen tekort.

De wijze waarop Nederland de voorzieningen voor ontwikkeling en educatie van kinderen van nul tot en met twaalf jaar heeft ingericht, is aan een heroverweging toe. De regiegroep is ervan overtuigd dat alleen een sectoroverstijgende oplossing Nederland wezenlijk verder kan brengen. Op een fundament van schotsen kun je immers niet bouwen.

Waarom kindcentra?

In het visiedocument van Kindcentra 2020 beschrijft de regiegroep waarom het huidige stelsel niet meer voldoet en geeft in hoofdlijnen aan in welke richting we de oplossing moeten zoeken: een samenhangend stelsel van voorzieningen voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar. Een dergelijk stelsel biedt meer mogelijkheden voor kinderen, hun ouders en de samenleving als geheel.

Kinderen krijgen de kans op te groeien in een veilige omgeving die hun aan een breed palet van ontwikkelingsmogelijkheden biedt zodat ze hun talenten optimaal kunnen ontwikkelen.

Ouders kunnen beter ondersteund worden met een goede samenhang tussen voorzieningen. Goede voorzieningen voor kinderen ontzorgen en ontstressen het dagelijks leven van ouders en kinderen.

De maatschappij heeft baat bij het welvaren van ouders en kinderen – een ontspannen samenleving – en bij het tijdig signaleren van een noodzaak voor extra zorg (preventie). Onze economie heeft baat bij betrouwbare voorzieningen die het ouders mogelijk maken arbeid en zorg te combineren. De ontwikkeling van de lerende economie steunt op goede kinderopvang en goed onderwijs aan kinderen en het werkt contraproductief als kinderen met een grote taal- of ontwikkelingsachterstand – die vaak blijvend is – aan het primair onderwijs beginnen.

De maatschappij van nu leidt burgers en medewerkers van de toekomst op met alle vaardigheden die daarvoor nodig zijn. Een goed stelsel van kindvoorzieningen dient al deze belangen tegelijkertijd. De belangen van organisaties in de verschillende sectoren zijn ondergeschikt aan deze belangen.

De keuze van bestuurders die betrokken zijn bij Kindcentra 2020 voor een wijziging van het stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen is ingegeven vanuit de belangen van kinderen, hun ouders en de samenleving. Een stelselwijziging maakt het mogelijk een betere samenhang tussen voorzieningen te bieden.

Om die reden pleit Kindcentra 2020 voor een stelselwijziging waardoor het mogelijk wordt om zorg, opvoeding en onderwijs te bieden vanuit één organisatie, onder één leiding en vanuit één team. Deze organisatie zal dan zowel kinderopvang als onderwijs kunnen bieden en binnen haar muren kindnabije zorg kunnen organiseren. Onlosmakelijk verbonden met het streven een samenhangend aanbod te creëren voor alle kinderen, is de noodzaak om elk kind een recht op toegang te geven tot pedagogische voorzieningen. Het pleidooi van Kindcentra 2020 voor goede pedagogische voorzieningen voor kinderen en voor wijziging van het huidige stelsel kent derhalve twee kernelementen:

1. Toegangsrecht

Ieder kind krijgt recht op toegang tot een minimum aantal uren kinderopvang. Dit toegangsrecht is geldig bij alle voorzieningen voor jonge kinderen (dagopvang, buitenschoolse opvang of een kindcentrum). Daarnaast kunnen ouders die dat nodig hebben, bijvoorbeeld in verband met de combinatie van arbeid en zorg, aanvullende kinderopvang inkopen.

2. Eén organisatie voor ontwikkelen en leren

Kindcentra worden wettelijk verankerd. Een kindcentrum is een pedagogische voorziening voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar waarin, vanuit één organisatie, zowel kinderopvang als primair onderwijs geboden wordt. Door te werken vanuit één organisatie kunnen kindcentra rijke dagprogramma's aanbieden waarin de doorgaande ontwikkellijnen met elkaar verweven zijn en die een beroep doen op alle talenten van kinderen. Daarnaast kunnen kindcentra binnen de eigen muren kindnabije zorg organiseren die aansluit bij de behoefte van de kinderen die dat nodig hebben.

Kindcentra 2020 - uitgangspunten bij de uitwerking

Het visiedocument verwoordt de visie op de toekomst van onze voorzieningen voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar en beschrijft waar een goed stelsel, gezien vanuit de belangen van kinderen, aan moet voldoen. Maar van een visie alleen kun je niet leven. De regiegroep heeft de visie geconcretiseerd. Wat kenmerkt het pedagogisch-didactisch hart van een kindcentrum? Past een kindcentrum binnen de kaders van de Wet primair onderwijs en de Wet kinderopvang of moeten deze wetten worden aangepast? Wat zijn de financiële consequenties van het recht op toegang tot pedagogische voorzieningen?

Dit zijn complexe vragen waar de regiegroep, ondersteund door een aantal themawerkgroepen, antwoorden op geformuleerd heeft. Het proces om te komen tot die uitwerking was spannend en ging gepaard met vallen en opstaan. Het was vooral een proces waar veel deskundigen aan hebben bijgedragen. Werkgroepen op pedagogisch, juridisch, financieel en arbeidsrechtelijk gebied leverden uitmuntend werk. Parallel daaraan heeft een breed samengestelde adviesraad (kennisinstituten, deskundigen, vakbonden, organisaties van ouders) vele nuttige adviezen gegeven. Gezamenlijk hebben zij geconstateerd dat het mogelijk moet zijn om de visie van Kindcentra 2020 te realiseren. Zij hebben concreet handen en voeten gegeven aan Kindcentra 2020.

Een Nederlands model

Bij de uitwerking van de vereiste stelselwijziging om kindcentra mogelijk te maken en het recht op toegang te realiseren, is een aantal samenhangende uitgangspunten dominant geweest.

- De stelselwijziging moet aansluiten bij de Nederlandse situatie. Natuurlijk valt er in Nederland veel te leren van het buitenland. Maar Nederland heeft zowel qua arbeidsmarkt als qua organisatie van kinderopvang, peuterspeelzalen en onderwijs een eigen signatuur. De voorgestelde stelselwijziging vertrekt vanuit deze signatuur en maakt een natuurlijk groeipad mogelijk. In die zin is er sprake van een 'Dutch Design 2.0'.
- De Nederlandse arbeidsmarkt kent een hoge arbeidsparticipatie van vrouwen, die voor het overgrote deel in deeltijd werken. Dat is een realiteit waar rekening mee gehouden moet worden. De voorgestelde wijziging moet de arbeidsparticipatie vergemakkelijken en doen groeien, in absolute aantallen en in arbeidstijd.
- De plannen van Kindcentra 2020 tornen niet aan de keuzevrijheid van ouders (uiteraard staat de leerplicht niet ter discussie). Voor het recht op kinderopvang geldt dat het nadrukkelijk een recht is waarvan ouders zelf besluiten of ze daar wel of geen gebruik van maken. Ouders kiezen zelf naar welke school, kinderopvang of kindcentrum zij hun kinderen willen sturen.
- Goede elementen van de bestaande situatie moeten behouden blijven. Zo schiet bijvoorbeeld de Wet kinderopvang tekort als het gaat om de positionering als pedagogisch instrument, maar als arbeidsmarktinstrument functioneert deze wet goed.
- De plannen moeten aansluiten bij de Nederlandse praktijk en gebruikmaken van opgebouwde capaciteit en competenties. De regiegroep streeft naar een oplossing die met minimale wijzigingen een maximaal effect bereikt zodanig dat op organische wijze wezenlijke stappen vooruit gemaakt kunnen worden.
- De plannen moeten aansluiten bij de initiatieven die gericht zijn op de versterking van de samenhang binnen het sociaal domein. Kindcentra vormen een ankerpunt in de wijk, waar kind en gezin worden gekend en waar kind nabije zorg kan worden gerealiseerd.
- In het huidige systeem werken medewerkers in kinderopvang, peuterspeelzalen en onderwijs vanuit hun eigen expertise aan de ontwikkeling van kinderen zonder met elkaar de verbinding te zoeken. Een kindcentrum maakt het mogelijk dat zij als gelijkwaardige partners met elkaar optrekken en van elkaars expertise gebruikmaken. De regiegroep vindt de gelijkwaardigheid in deze samenwerking een voorwaarde voor het behalen van de doelstelling van een kindcentrum. De overgang van de huidige naar de nieuwe situatie zal veel aandacht vragen in die zin dat medewerkers elkaar moeten leren kennen en waarderen. Daar is de regiegroep zich bewust van.
- De samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang in een kindcentrum mag niet leiden tot een verschooning van het aanbod voor kinderen van nul tot vier jaar. Juist niet! In de meeste ontwikkelde westerse landen gaan kinderen pas rond hun zesde jaar naar het formeel onderwijs. In de periode daarvoor bezoeken zij een speelgroep of kleuterschool, in ieder geval een leeromgeving waarin kinderen op

speelse wijze hun eigen ontwikkelingslijnen kunnen volgen en daarin gestimuleerd worden.

- In een kindcentrum kan een geleidelijke overgang van de ‘voorschoolse’ naar de ‘schoolse’ periode, van het informele leren naar het formele leren gecreëerd worden. Afhankelijk van hun ontwikkelingstempo kunnen kinderen in een kindcentrum, zodra zij emotioneel en cognitief voldoende gerijpt zijn, ergens tussen hun vijfde en zevende jaar de overstap maken naar een meer gestructureerde leeromgeving. Juist ook omdat de overgang geleidelijk is, is het mogelijk om de ontwikkelingsstimulering voor de allerjongste kinderen aan te sluiten op de doorgaande lijn die leidt naar het formele onderwijs.
- De regiegroep Kindcentra 2020 gaat uit van keuzevrijheid voor organisaties voor kinderopvang, peuterspeelzalen en onderwijs. Deze organisaties kunnen ervoor kiezen samen op te gaan in een kindcentrum. In bepaalde situaties zal de keuze voor het samengaan in een kindcentrum absoluut een verrijking betekenen voor het aanbod aan kinderen en ouders. In andere situaties is het voordeel van samengaan minder evident en kunnen organisaties ervoor kiezen zelfstandig te blijven.
- Dat betekent het wettelijk en organisatorisch mogelijk maken van kindcentra. Het initiatief tot het vormen van een kindcentrum blijft bij de betreffende organisaties liggen. De keuze om een kindcentrum te vormen zal mede ingegeven worden door de omgeving waarin de organisaties zich bewegen. De regiegroep Kindcentra 2020 onderkent dat mogelijkheden de ontwikkelingen naar een goede opvoedingsomgeving voor kinderen zullen stimuleren, waar verplichtingen deze kunnen tegenwerken.

Een toegangsrecht voor ieder kind

Het visiedocument onderbouwt de noodzaak van een toegangsrecht voor ieder kind van nul tot en met twaalf jaar. Kinderen, hun ouders en de maatschappij hebben baat bij toegang tot goede pedagogische voorzieningen omdat deze (kort samengevat):

- jonge kinderen de veiligheid, de stabiliteit, de doorgaande ontwikkelingslijnen en de kind nabij zorg kunnen bieden die zij nodig hebben;
- de ontwikkeling van kinderen bevorderen en de basis leggen voor goed burgerschap;
- eraan kunnen bijdragen dat geen enkel kind met een grote (niet meer in te halen) achterstand in zijn ontwikkeling aan het primair onderwijs hoeft te beginnen. Investeren in de vroege ontwikkeling van het kind zorgen voor een succesvolle integratie en ontwikkeling van kinderen op latere leeftijd. Dat is goed voor alle kinderen ongeacht of zij leerachterstanden hebben, hoogbegaafd zijn of opvang nodig hebben omdat beide ouders werken;
- kinderen de mogelijkheden bieden om in een evenwichtige balans tussen formeel en informeel leren hun talenten optimaal te ontwikkelen;
- ervoor kunnen zorgen dat kinderen samen opgroeien zonder dat er sprake is van segregatie op jonge leeftijd van kinderen met of zonder achterstanden of andere hindernissen in hun ontwikkeling.

Onderzoek laat zien dat kinderen met ontwikkelingsachterstanden het meest leren als ze samen spelen en leren met kinderen die een 'normaal' ontwikkelingspad volgen ;

- preventief en proactief kunnen werken en zo de basis vormen voor integraal jeugdbeleid;
- goede opvangvoorzieningen en rijke dagarrangementen bieden aan kinderen en ouders. Daarmee stimuleren kindcentra de arbeidsparticipatie omdat zij ouders in staat stellen arbeid en zorg op een ontspannen wijze te combineren;
- een bijdrage leveren aan een ontspannen en zorgzame samenleving, door een sociale en betrokken leefomgeving te bieden en zo te zorgen voor emotionele veiligheid en steun voor ouders en kinderen;
- het mogelijk maken om te investeren in jonge kinderen en hen toe te rusten met vaardigheden die de eenentwintigste eeuw vereist. Investeren in een lerende economie begint niet primair bij de universiteiten maar bij de basis, zoals de WRR heeft betoogd.[2]

Een modulaire opbouw

Vanuit al deze belangen pleit Kindcentra 2020 voor een modulaire opbouw van voorzieningen voor kinderen, waarbij onderwijs- en opvangtijd worden uitgedrukt in aantallen uren per jaar. Voor deze systematiek is gekozen omdat kindcentra in een modulaire opbouw innovatief kunnen omgaan met de indeling van hun programma's door bijvoorbeeld de uren voor formeel en informeel leren over de dag te spreiden en af te wisselen. In aantallen uren op jaarbasis, ziet het voorstel er als volgt uit:

- onderwijstijd: gemiddeld 940 uur per jaar (conform de huidige praktijk). Voor ouders is dit kosteloos;
- recht op toegang tot kinderopvang: 880 uur voor de nul- tot vierjarige en 500 uur voor vier- tot twaalfjarige kinderen (kindcentra kunnen in samenspraak met de ouders bepalen hoe deze uren over het jaar verdeeld worden). Voor ouders is dit recht op opvang kosteloos opdat de toegankelijkheid niet door financiële drempels wordt belemmerd;
- aanvullende opvang voor ouders die meer uren nodig hebben om arbeid en zorg te combineren. De financiering van dit deel geschiedt op dezelfde wijze zoals nu al gebruikelijk is in de kinderopvangsector.

De keuze voor 880 respectievelijk 500 uur is ingegeven vanuit het belang van een optimale ontwikkeling van kinderen. De basis van het aantal van 880 uur is gebaseerd op het uitgangspunt van twee dagen opvang per week, uitgaande van de huidige systematiek in de kinderopvang van dagen van 11 uur. Op basis van 40 weken per jaar betekent dit in totaal 880 uur. Cruciaal voor de kwaliteit van de kinderopvang is stabiliteit: stabiele groepen, met bekende kinderen en vaste medewerkers. Een substantiële omvang van het recht op toegang is noodzakelijk om deze stabiliteit te kunnen garanderen en om tot inclusieve en geïntegreerde voorzieningen te komen.

De basis voor het aantal van 500 uur (voor schoolkinderen) is gebaseerd op een omvang van 12,5 uur per week. Met dit aantal uren kunnen programma's gemaakt worden van vijf gelijke dagen per week, waardoor ouders schooltijden met werk kunnen combineren. Deze omvang maakt het daarnaast mogelijk om tot een programmering te komen waarbij er substantieel ingezet kan worden op een rijk dagarrangement en op brede talentontwikkeling van kinderen. Kindcentra 2020 pleit overigens uitdrukkelijk niet voor meer onderwijstijd. In hoofdstuk 2 werken Jeannette Doornenbal en Anki Duijn uit hoe deze tijd ingezet wordt om kinderen de kans te geven zich breed te ontwikkelen door in het programma meer ruimte te maken voor sport, spel, cultuur, natuur, et cetera.

Het recht op toegang maakt het mogelijk om uren voor formeel en informeel leren over de dag te spreiden en af te wisselen: alle kinderen doen immers mee. Anne van der Kooij, lector brede scholen aan de Hogeschool Rotterdam pleit in zijn rede 'De brede school als leergemeenschap' voor het verbinden van verschillende leercontexten. Daarnaast maakt het recht op toegang een veelheid aan losse regelingen voor stimulerende projecten overbodig. Gemeenten investeren veel in projecten om achterstanden te bestrijden, denk bijvoorbeeld aan initiatieven als de verlengde schooldag, huiswerkklassen, zomerklassen, et cetera. Het recht op toegang maakt deze rompslomp voor gemeenten en scholen overbodig waardoor de gemeente, samen met de kinderopvang en het onderwijs, kan inzetten op een structureel beleid van meervoudige talentontwikkeling.

Tenslotte maakt dit aantal uren het mogelijk om vijf gelijke dagen (ongeveer van half-negen tot vijf) te organiseren. Dit heeft een aantal voordelen:

- het geeft stabiliteit op de dag;
- het maakt de tussenschoolse opvang overbodig;
- het maakt het voor anderhalf- en tweeverdieners makkelijker om werk en arbeid te combineren;
- tot slot is het model flexibeler waardoor een overgang naar andere schooltijden – zoals het vijf-gelijke-dagenmodel – makkelijker wordt.

Stapsgewijze invoering

In gesprekken met de adviesraad van Kindcentra 2020, het werkveld en politieke partijen bleek behoefte te bestaan aan flexibiliteit bij de invoering van de door Kindcentra 2020 geschetste stip op de horizon van respectievelijk 880 en 500 uur op jaarbasis. Kindcentra 2020 pleit voor een stapsgewijze invoering en heeft om die reden een tussenstap ontwikkeld. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen de twee elementen van het voorstel van Kindcentra 2020:

- de realisatie van het kindcentrum als wettelijke entiteit. Dit vereist een relatief zelfstandige actie van de wetgever die qua kosten onafhankelijk doorgevoerd kan worden van het tweede element;
- de invoering van een recht op toegang tot kinderopvang voor ieder kind. De stapsgewijze invoeringsstrategie richt zich vooral op de omvang van dit recht.

Kindcentra 2020 is te rade gegaan bij een aantal hoogleraren en lectoren in het pedagogisch domein en heeft aan hun de volgende vraag voorgelegd: welke omvang moet het toegangsrecht ten minste hebben om een positieve bijdrage te leveren aan de brede ontwikkeling van kinderen?

Uit deze gesprekken kwam naar voren dat er geen eenduidig antwoord op deze vraag gegeven kan worden. Onderzoeksresultaten spreken elkaar soms tegen. Nationaal en internationaal wetenschappelijk onderzoek bieden echter wel indicaties. Met de input uit deze gesprekken heeft de regiegroep Kindcentra 2020 een invoeringsvariant beschreven, als tussenstap om te komen tot het ideaalbeeld van 880 en 500 uur. Deze invoeringsvariant ziet er als volgt uit:

- **Nuljarige kinderen (handhaven Wet kinderopvang):**
Voor deze groep kinderen verandert er niets, de Wet kinderopvang blijft voor deze groep kinderen gelden (als arbeidsmarktinstrument met een inkomensafhankelijke ouderbijdrage). De Wet kinderopvang werkt immers goed als arbeidsmarktinstrument. Ook al is er momenteel discussie over (het effect van) babyopvang, ouders moeten kunnen kiezen voor goede opvang voor hun baby.
- **Kinderen van één tot vier jaar (640 uur):**
Uit onderzoek blijkt dat er voor peuters sprake is van 'hoe meer uur opvang hoe beter' als er tenminste sprake is van goede kinderopvang. Het aangeven van een minimum aantal uren is daarmee betrekkelijk arbitrair, maar over het algemeen lijkt 16 uur per week (twee dagen opvang of vier dagdelen) het minimum waar het gaat om een blijvende invloed op een brede ontwikkeling van kinderen. Dit is ook vaak de norm die de ons omringende landen hanteren. Dat brengt het recht op toegang voor deze groep kinderen op 640 uur per jaar (16 uur per week x 40 weken). Een punt van discussie is nog of je dan bij één of twee jaar moet beginnen. Juist vanaf het moment dat kinderen lopen en beginnen te praten wordt een goede (sociale) omgeving van belang en heeft hun ontwikkeling (bewezen) baat bij goede kinderopvang. Daarom is er bij de invoeringsvariant voor gekozen om toegangsrecht voor kinderen vanaf één jaar te laten gelden.
- **Basisschoolleerlingen (240 uur):**
De invoeringsvariant pleit voor een recht op toegang voor alle kinderen van groep 1 t/m 8 van 240 uur per jaar (6 uur per week). Met dit minimaal aantal uren kan een begin gemaakt worden met een structureel beleid op brede talentontwikkeling en de realisatie van rijke dagarrangementen en kan de overgang naar andere, modernere, schooltijden gemaakt worden. Scholen en gemeenten worden bevrijd van de administratieve rompslomp rondom allerlei administratieve potjes van verlengde schooldag en andere losse projectmatige activiteiten. Dit aantal uren maakt het mogelijk om vijf gelijke dagen (ongeveer van halfnegen tot drie) te organiseren.
- De kosten van beide varianten van het recht op toegang (de stip op de horizon en de invoeringsvariant die als tussenstap beschreven is) worden in hoofdstuk vier doorgerekend.

Maatschappelijk draagvlak

In dit boek werkt de regiegroep Kindcentra 2020 uit welke stappen gezet moeten worden om te komen tot een fundamentele verbetering van de samenhang van de voorzieningen voor jonge kinderen in Nederland. Tegelijkertijd past ons bescheidenheid tegenover alle professionals in de praktijk die dagelijks aan het werk zijn met kinderen vanuit een enorme passie. Ook past ons bescheidenheid vanuit het historisch besef dat de voorstellen die wij hier neerleggen onderdeel zijn van een langdurig proces. Met de Wet kinderopvang in 2005 realiseerde de overheid voor het eerst een wettelijk kader voor kinderopvang. Deze wet is primair ingegeven vanuit een arbeidsmarktperspectief. Dat laat echter onverlet dat de kinderopvang door deze wet een volwaardige maatschappelijke sector is geworden. De motie van Jozias van Aartsen (VVD) en Wouter Bos (PvdA) legde in 2006 voor het eerst expliciet de relatie tussen onderwijs en kinderopvang vanuit het besef dat meer samenhang tussen beide sectoren zou bijdragen aan het ontzorgen van ouders en aan betere voorzieningen voor kinderen. Met het rapport 'Dutch Design' van de Taskforce Onderwijs en Kinderopvang in 2010 werd voor het eerst een stip op de horizon gezet in de richting van (integrale) kindcentra. Daarmee werd een enorme impuls gegeven aan initiatieven tot samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs. Deze initiatieven maakten ook dat de belemmeringen (zowel interne als externe) in die samenwerking steeds zichtbaarder werden. In die zin vormt dit boek slechts een schakel in de tijd en is de regiegroep Kindcentra 2020 een onderdeel van een veel bredere beweging die pleit voor meer samenhang in de pedagogisch-educatieve voorzieningen voor onze kinderen.

De partijen die deelnemen aan de regiegroep Kindcentra 2020 realiseren zich dat zij elk een eigen verantwoordelijkheid hebben om in de praktijk van alledag bij te dragen aan een betere kwaliteit van deze voorzieningen. Die kwaliteit begint bij de kwaliteit van de eigen organisatie en van het personeel in deze organisaties. Maar daar waar mogelijke en wenselijke vooruitgang in de kwaliteit van voorzieningen belemmerd wordt door het stelsel, is de politiek aan zet.

De regiegroep Kindcentra 2020 constateert dat de vooruitgang stagneert en dat de versnippering in wet- en regelgeving en beleidsverantwoordelijkheid daar mede debet aan is. Daarom pleit de regiegroep voor een stelselwijziging. Een pleidooi voor een dergelijk ingrijpende stap roept de terechte vraag op wat het maatschappelijk draagvlak daarvoor is. Het antwoord op deze vraag is meerledig.

Kopgroepen

Ten eerste maken de leden van de regiegroep Kindcentra 2020 deel uit van drie kopgroepen van bestuurders van organisaties uit kinderopvang, lokaal bestuur en onderwijs. De regiegroep vertegenwoordigt daarmee een brede beweging. De kopgroep wethouders voor kindcentra omvat een 50-tal wethouders, van de G4, de G32 tot aan plattelandsgemeenten. De kopgroep onderwijs bestaat uit 'De Pettelaargroep' (een aantal bestuurders van grote schoolbesturen) en via de Pettelaargroep is er intensief overleg geweest met de werkgroep 'School en samenleving' van de PO-raad. De kopgroep kinderopvang/peuterspeelzalen bestaat uit een groot aantal kinderopvang- en peuterspeelzaalorganisaties, zowel profit als not-for-profit organisaties.

Tijdens het proces van de uitwerking van de plannen van Kindcentra 2020 is er voortdurend sprake geweest van uitwisseling met de kopgroepen over de uitgewerkte voorstellen.

In de loop van het proces ontstond vanuit jeugdhulp de vraag of niet ook een kopgroep jeugdzorg voor kindcentra gevormd zou kunnen worden. De regiegroep is in gesprek met de sector jeugdhulp over de vraag hoe in beleid en praktijk de specifieke expertise van jeugdhulpprofessionals kan worden geborgd en hoe de sector jeugdhulp aangesloten kan worden op deze beweging.

Overweldigend enthousiasme

Ten tweede heeft het Kindcentra 2020 enorm verrast dat zoveel organisaties en mensen het afgelopen jaar hebben aangegeven bij te willen dragen aan dit initiatief, aan werkgroepen, aan losse activiteiten, et cetera. Het symposium in september 2014, waarin we Kindcentra 2020 op de kaart wilden zetten, kende een beperkt aantal genodigden. Kindcentra 2020 werd echter overvallen door een overweldigende opkomst. Het lukte dit jaar niet altijd om iedere individuele stem voldoende aandacht en erkenning te geven. Wij denken dat het ons wel gelukt is om de ideeën die langs verschillende wegen bij ons zijn gekomen, te verwerken.

Veel deskundigen

Ten derde bleek dat veel meer organisaties en mensen de visie ondersteunden zoals we die in september vorig jaar hebben gepresenteerd. In korte tijd ontstond een adviesraad met een rijke schakering van vertegenwoordigers van de wetenschap en van kennisinstituten, belangenorganisaties, adviesbureaus en andere organisaties. Ook de Jeugdzorg meldde zich met de vraag of ook bestuurders van jeugdzorgorganisaties zich aan konden sluiten omdat zij kindcentra als een belangrijke partner in hun werk zien. Behalve de adviesraad konden ook de verschillende werkgroepen (pedagogisch, juridisch, financieel, arbeidsverhoudingen) aangevuld worden met zeer deskundige deelnemers.

Platform kindcentra

Ten vierde bleek dat tal van organisaties uit het maatschappelijk middenveld zich betrokken voelden bij het initiatief van Kindcentra 2020. Organisaties van werkgevers en werknemers uit opvang, onderwijs en jeugdzorg en van ouders uit opvang en onderwijs, kennisinstituten en andere betrokken maatschappelijke organisaties klopten aan. Om deze organisaties een stem te geven, hebben wij, mede op advies van de adviesraad, besloten een Platform kindcentra op te richten. Dit platform wordt tijdens het congres op 9 oktober in Den Haag gepresenteerd. De organisaties die deelnemen aan dit platform pleiten voor de mogelijkheid om vanuit één organisatie kinderopvang en onderwijs aan te kunnen bieden en voor een toegangsrecht voor ieder kind.

Ouders

Ten vijfde is de vraag wat de ouders van deze ontwikkeling vinden zeer relevant. Het feit dat alle organisaties die de ouders vertegenwoordigen in kinderopvang en onderwijs participeren in de adviesraad en tevens onderdeel vormen van Platform kindcentra, geeft aan dat ook hier een breed draagvlak is. Toch wilden wij ook weten hoe individuele ouders over de lijn kinderopvang-onderwijs denken.

Daarom hebben wij een eerste poging ondernomen om aan ouders te vragen wat zij vinden van de voorstellen. Daartoe hebben wij onderzoeksbureau Oberon opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren onder ouders.

Voor ouders is het begrip kindcentrum vaak een abstract begrip. Het is zoiets als tien jaar geleden aan een ouder vragen of zij behoefte hebben aan app's. De meeste mensen hadden nog niet eens van een smartphone gehoord. Nu zijn app's voor iedere smartphonegebruiker een vertrouwd gegeven. Om die reden is een aantal filmpjes gemaakt. Daarin komen ouders aan het woord die hun kind in een centrum hebben waar al intensief wordt samengewerkt tussen kinderopvang en onderwijs. Deze filmbeelden hebben het onderzoek ondersteund. In bijlage 6 zijn de uitkomsten van dit onderzoek samengevat. De hoofdconclusie is dat:

- de helft (47 procent) van de ouders van een dergelijke voorziening gebruik zou willen maken en 16 procent dat niet zou doen. 37 procent weet het nog niet;
- ouders vooral veel belang hechten aan een brede ontwikkeling van de talenten van hun kinderen en dus aan een breed aanbod van educatie, cultuur, sport, spel, muziek, et cetera;
- ouders op een aantal aspecten ook aandacht vragen voor mogelijke valkuilen zoals het gevaar van grootschaligheid, gebrek aan structuur, een teveel aan prikkels, et cetera;
- ouders de samenwerking binnen één team waardevol vinden net als de mogelijkheid van kindnabije zorg op het kindcentrum.

Openheid en bereidwilligheid

Last but not least zijn wij ook verrast geweest door de openheid waarmee de politiek (en de overheid) ons het afgelopen jaar tegemoet is getreden. Wij hebben veel geleerd van de gesprekken die wij hebben gehad met de directie Primair Onderwijs van het ministerie van OCW en de directie Kinderopvang van het ministerie van SZW. Dat waren kritische gesprekken die ons dwongen goed over onze voorstellen na te denken. Elke politieke partij, waarmee wij spraken over Kindcentra 2020, toonde een zeer open benadering voor onze aanpak en de uitkomst van onze uitwerking. En ook de afbraak van de kinderopvang lijkt met de begroting voor 2016 een halt toegeroepen. Dat biedt hoop voor de toekomst.

Leeswijzer

Vier werkgroepen hebben de visie van Kindcentra 2020 uitgewerkt. Dat heeft geleid tot een pedagogisch-educatieve visie voor kindcentra, een voorstel voor een wijzigingswet (Wet kindcentra), een financieel-economisch model, een doorrekening van kosten en baten, een functiebouwwerk en de vormgeving van de medezeggenschap van ouders en medewerkers binnen kindcentra. De uitkomsten van de werkgroepen zijn telkens besproken in de regiegroep en in de adviesraad. Bijlage 7 geeft een overzicht van alle deelnemers in deze gremia.

Dit boek presenteert de uitwerking in zes hoofdstukken, gerangschikt rond zes inhoudelijke domeinen:

- de algemene visie (hoofdstuk 1 en bijlage 1);
- de pedagogisch-didactische uitwerking (hoofdstuk 2 en bijlage 2);
- de juridische uitwerking (hoofdstuk 3 en bijlage 3);
- de financieel-economische doorrekening (hoofdstuk 4 en bijlage 4);
- de arbeidsrechtelijke uitwerking (hoofdstuk 5 en bijlage 5);
- de relatie met het sociaal domein (hoofdstuk 6, dit hoofdstuk heeft geen bijlage).

Per domein is ervoor gekozen om de behandeling op te splitsen in een inhoudelijke toelichting annex beschrijving van de uitgangspunten voor het betreffende domein (het hoofdstuk) en een inhoudelijk-technische uitwerking (de bijlage). Het hoofdstuk kan samen met de bijlage als één geheel gelezen worden; samen vormen ze een zelfstandige eenheid. Daardoor vindt er soms een overlap plaats in deze hoofdstukken, met name daar waar het de beschrijving van de belangrijkste uitgangspunten betreft. De schrijvers van de verschillende hoofdstukken zijn allen leden van werkgroepen en inhoudelijk deskundig op het betreffende domein. De regiegroep Kindcentra 2020 staat volledig achter de inhoud van de verschillende hoofdstukken. Het boek is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 1: Van visie naar realistisch perspectief

Dit eerste hoofdstuk bevat de algemene uitgangspunten voor de uitwerking van de visie naar de uitwerking per domein. Het hoofdstuk is geschreven door Gijs van Rozendaal als voorzitter van de regiegroep. Samen met Maaïke Vaes (programmasecretaris) en Wilma Schepers is hij verantwoordelijk voor de eindredactie van het boek. Bijlage 1 is een samenvatting van het visiedocument.

Hoofdstuk 2: Een ontwikkel- en leergemeenschap voor kinderen

In dit hoofdstuk beschrijven Anki Duin en Jeannette Doornenbal het pedagogisch beleid van een kindcentrum. Deze auteurs zijn allen nauw betrokken bij het project PACT, waarin de samenwerking tussen de verschillende professionals in kindcentra centraal staat. Bijlage 2 bevat een beschrijving van de belangrijkste instrumenten die ontwikkeld zijn om teams te helpen bij de ontwikkeling van de vereiste kwaliteiten van professionals.

Hoofdstuk 3: Juridisch kader Kindcentra 2020

Hoofdstuk 3 is een bijdrage van Saskia Laseur, Jochem Streefkerk (beiden werkzaam bij Van Doorne) en Paul Zoontjens, hoogleraar onderwijsrecht aan de Tilburg University. Het hoofdstuk beschrijft waarom er gekozen is voor een wijzigingswet en werkt die keuze uit. Om samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs vanuit één organisatie mogelijk te maken, stellen de auteurs voor in de wet het begrip kindcentrum te definiëren. Zij werken uit hoe het kindcentrum als juridische entiteit past binnen de Nederlandse wetgeving en welke wetswijzigingen noodzakelijk zijn om tot een Wet kindcentra te komen. Daarnaast staan zij stil bij de randvoorwaarden waaraan de vorming van een kindcentrum moet voldoen. Bijlage 3 besteedt aandacht aan de verschillende juridische organisatiemodellen die mogelijk worden door de voorgestelde wetswijziging.

Tevens is een lijst opgenomen van alle fiscale, juridische en arbeidsrechtelijke knelpunten in de huidige praktijk die met de gekozen oplossingsrichting worden opgelost.

Hoofdstuk 4: Financiële onderbouwing van de Wet kindcentra

In het vierde hoofdstuk presenteren Gijs van Rozendaal (voorzitter van de regiegroep), Ard Schilder (Think Public advies) en Geert de Wit (bestuurder Kinderopvanggroep) de resultaten van de werkgroep financiën. Ecorys is als extern en onafhankelijk onderzoeksbureau ingehuurd en heeft een model ontwikkeld om de kosten van het recht op toegang door te rekenen (bijlage 4). In die rapportage beschrijft Ecorys (de uitgangspunten voor) het model en de variabelen waarmee gerekend kan worden. Hoofdstuk 4 richt zich op de kosten van het toegangsrecht voor alle kinderen, zowel in de ideale variant van 880 uur (nul- tot vierjarigen) en 500 uur (schoolkinderen) als in de invoeringsvariant die als tussenstap geformuleerd is. Het vierde hoofdstuk geeft tot slot een overzicht van de mogelijke middelen die ter dekking van de kosten ingezet kunnen worden.

Hoofdstuk 5: Arbeidszaken en medezeggenschap in een kindcentrum

In het vijfde hoofdstuk (en bijlage 5) beschrijven Patrick Banis, Margreet de Pous (beiden werkzaam bij het CAOP) en Liesbeth Wieland (werkzaam bij Lucas Onderwijs), namens een breed samengestelde expertgroep, de knelpunten en oplossingen op het terrein van arbeidsmarkt, verhoudingen en voorwaarden. Ze beschrijven onder andere wat dit mogelijk maakt voor het functiebouwwerk. Ook beschrijven zij de medezeggenschap bij kindcentra. Bijlage 5 laat een aantal overzichten zien dat voor een nadere onderbouwing van het hoofdstuk zorgt.

Hoofdstuk 6: Beweging creëren in het Sociaal Domein

René Peeters (wethouder in Almere) en Samir Bashara (wethouder in Hoorn), beiden lid van de regiegroep, staan stil bij de wenselijkheid om tot kindcentra te komen vanuit het perspectief van de gemeente. Zij geven aan waarom kindcentra cruciaal zijn bij een succesvol jeugdbeleid en een succesvolle decentralisatie van jeugdzorg. Kindcentra zijn, als ankerpunt in wijken, een belangrijke partner voor integraal jeugdbeleid door hun intensieve samenwerking met zorg en welzijn. Van passend onderwijs voor kinderen van vier tot en met twaalf jaar kan Nederland naar een passende zorgstructuur voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar.

Overige elementen

Het boek bevat, naast de hierboven beschreven kernhoofdstukken (met bijbehorende bijlagen) nog een aantal bijdragen. In een reeks interviews vertellen gepassioneerde directeurs van reeds bestaande kindcentra over de vergaande samenwerking tussen onderwijs, kinderopvang en zorg, en de belemmeringen die ze daarbij tegenkomen. Deze interviews van de hand van Onno Hoorn (O2 Communicatie) zijn tussen de hoofdstukken door te vinden.

De resultaten van het onderzoek onder ouders dat Oberon, op verzoek van Kindcentra 2020 heeft uitgevoerd, zijn opgenomen in bijlage 6.

Bijlage 7 geeft een overzicht van de organisatie van Kindcentra 2020 en de leden van de regiegroep, de verschillende werkgroepen en de adviesraad.

Bijlage 8 geeft tot slot een korte beschrijving van de auteurs van de hoofdstukken van dit boek.

Slotopmerkingen

Dit boek geeft aan hoe kindcentra in Nederland structureel gerealiseerd kunnen worden. Daarbij past een aantal kanttekeningen:

Aspecten die uitwerking vragen

De uitwerking van de visie van Kindcentra 2020 was voor de regiegroep een intensief zoekproces, waarbij de vraag tot welk niveau de plannen uitgewerkt moesten worden een belangrijke was. De regiegroep heeft zich op een aantal aspecten bewust beperkt tot een globale duiding van de denkrichting, daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan onderstaande onderwerpen:

- Toezicht: de regiegroep pleit voor meer samenhang in toezicht en één toezichthoudende instantie. Het is aan de politiek om dit, samen met het werkveld, nader uit te werken.
- Financiële stromen: Kindcentra 2020 doet geen uitspraken over de vraag hoe de financiële stromen zouden moeten lopen en of de centrale overheid dan wel de lokale overheid hierin een dominante rol zou moeten hebben.
- Eén centraal beleidsorgaan: de regiegroep pleit voor het onderbrengen van kinderopvang en onderwijs bij één ministerie.
- De regiegroep geeft aan onder welke condities organisaties gezamenlijk over kunnen gaan in een wettelijk erkend kindcentrum. Hoe de procedure ingericht moet worden om een kindcentrum in de zin van de Wet kindcentra te vormen is opengelaten. Wel is van belang dat gemeenten hierbij betrokken worden. De wijze waarop dat gebeurt is eveneens opengelaten. De gelijkwaardigheid van onderwijs en kinderopvang is cruciaal.
- Pedagogische doelen: een nationaal curriculum kan een zinvol instrument zijn om een totaalvisie te formuleren op wat de Nederlandse samenleving met haar voorzieningen voor zorg voor, opvoeding van en onderwijs aan kinderen wil bereiken. Een dergelijk curriculum kan het inhoudelijke cement van kindcentra vormen en kan van waarde zijn bij het inrichten van het toezicht. Kindcentra 2020 stelt dat het goed is om de discussie over de wenselijkheid van een dergelijk curriculum te voeren. Vooralsnog valt dit buiten de scope van Kindcentra 2020.

Het huisvestingsvraagstuk

De regiegroep heeft (zie onder meer het derde hoofdstuk) elementen benoemd waar rekening mee gehouden moet worden bij een transitie naar of implementatie van de Wet kindcentra. Een bijzonder aspect daarbij is het huisvestingsvraagstuk. In september 2015 is een werkgroep van start gegaan die – uitgaande van de reeds geformuleerde juridische uitwerking – in kaart zal brengen welke vraagstukken zich op het gebied van huisvesting en vastgoed kunnen voordoen bij de totstandkoming van Kindcentra 2020. De werkgroep maakt daarbij onderscheid tussen de transitiefase en de daaropvolgende fase van bestendiging. De werkgroep zal te zijner tijd op hoofdlijnen suggesties doen voor mogelijke oplossingen per vraagstuk. De rapportage zal gepubliceerd worden op www.Kindcentra 2020.nl.

De visie van schoolleiders

Uit een recente peiling onder schoolleiders door de Algemene Vereniging van Schoolleiders zegt twee derde van de schoolleiders dat de school van de toekomst een vorm van een integraal kindcentrum is. Doorgaande ontwikkelijnen, rijke dagarrangementen en meervoudige talentontwikkeling zijn onderwerpen waar ook nu aan gewerkt wordt en kan worden. In die zin is bijvoorbeeld de pedagogisch-educatieve visie zoals die is uitgewerkt in hoofdstuk 2 zeker ook waardevol voor deze reeds bestaande initiatieven. Het feit dat wij pleiten voor een stelselwijziging in een zo nabij mogelijke toekomst, betekent niet dat we willen wachten totdat het zover is. Integendeel: de voorstellen in dit boek voor een volgende stap komen van bestuurders die allen initiatieven hebben genomen om tot verdergaande samenwerking te komen tussen kinderopvang en onderwijs. Zij stuiten daarbij op beperkingen die vragen om een oplossing.

Een nieuw perspectief

Op steeds meer plaatsen in het land wordt door veel professionals met passie en overtuiging gewerkt aan het vormgeven van de samenwerking tussen onderwijs, kinderopvang en zorg. Met veel creativiteit worden, ondanks beperkingen en soms ook met enige burgerlijke ongehoorzaamheid, mooie initiatieven neergezet. De voorbeelden in dit boek geven nog eens aan hoeveel er te winnen valt voor kinderen en ouders.

De voorstellen die in dit boek worden gepresenteerd vormen niet het einde maar markeren een nieuw begin. De vorming van kindcentra is geen sinecure. Geen enkele structuurwijziging als zodanig leidt automatisch tot de gewenste toegevoegde waarde. Zijn met de invoering van de Wet kindcentra pedagogische en educatieve vernieuwing zeker gesteld? Natuurlijk niet. De voorstellen van Kindcentra 2020 faciliteren deze vernieuwing door belemmeringen weg te nemen en nieuw perspectief te bieden. In die zin kan, met de invoering van de Wet kindcentra, het echte werk beginnen en kunnen verdergaande stappen gezet worden door nieuwe en reeds bestaande samenwerkingsverbanden.

De commissie Dijsselbloem pleitte er destijds – terecht – voor om rust te brengen in het onderwijs en te voorkomen dat Den Haag het onderwijs lastigvalt met nieuwe stelselwijzigingen. In dit geval is er echter sprake van een geheel andere situatie: het werkveld zelf vraagt om verandering. De door Kindcentra 2020 voorgestelde stelselwijziging komt voort uit het onderwijs, de kinderopvang en het lokaal bestuur. De roep om verandering kan bovendien rekenen op een breed maatschappelijk draagvlak.

Bovendien legt de Wet kindcentra geen verplichtingen op maar biedt vernieuwingskansen voor wie die wil grijpen.

Timing

Een laatste opmerking betreft de timing van de voorgestelde wijzigingen. De regiegroep heeft zichzelf de extensie 2020 meegegeven. Het drukt de ambitie uit om de wenselijke stelselwijziging in dat jaartal in te laten gaan. De betrokkenen bij Kindcentra 2020 constateren dat de kaders waarbinnen het huidige kabinet moet opereren geen ruimte bieden voor de vereiste veranderingen, om die reden richt Kindcentra 2020 zich op een nieuw kabinet en daarmee op de partijprogramma's voor de verkiezingen van de Tweede Kamer in het voorjaar van 2017. Daar waar het kabinet eerder in gesprek zou willen gaan over de door de regiegroep voorgestelde veranderingen zullen wij dat natuurlijk toejuichen.

Dank

Uiteraard kan dit inleidende hoofdstuk enkel eindigen met een woord van dank. Een blik op bijlage 7 maakt helder dat het ondoenlijk is om enig persoon op deze plaats bij naam te noemen. De bereidheid van zoveel mensen om mee te denken in de werkgroepen, de adviesraad, de kopgroepen en de regiegroep was bijna grenzeloos. De bijdrage van al deze experts en betrokkenen is van onschatbare waarde geweest. De regiegroep dankt iedereen die een bijdrage heeft geleverd.

Gijs van Rozendaal is voorzitter van de regiegroep Kindcentra2020.

Noten

- 1 Child well-being in rich countries. A comparative overview, United Nations Children's Fund (UNICEF), April 2013
- 2 PISA (Programme for International Student Assessment) is een (doorlopend) grootschalig internationaal vergelijkend onderzoek, dat wordt uitgevoerd onder auspiciën van de OESO.
- 3 Zie het interview met Maurice Crul in *Opstap naar 2024*, ChildCare International, 2014.
- 4 Kooi, A. van der, *De brede school als leergemeenschap. Betekenisvol leren door samenhangende en elkaar versterkende leercontexten*, Rotterdam University Press, 2013
- 5 Kinderopvang/Onderwijs, Dutch Design rapport van de Taskforce Onderwijs en Kinderopvang, maart 2010
- 6 Ook de Onderwijsraad constateert in haar presentatie 'Een goede start voor het jonge kind', juni 2015, dat de ontwikkeling van een goed educatief stelsel voor jonge kinderen in de weg gestaan wordt door de enorme versnippering in wet- en regelgeving.
- 7 'IKC, waar een wil is is een weg', gepubliceerd op 4 maart 2015 op www.avsnl.nl

Een behoorlijke maar logische ambitie

‘Alle scholen in de regio die bij UN1EK horen worden geacht zich door te ontwikkelen tot integrale kindcentra (IKC). Een behoorlijke ambitie, maar een logische. In de toekomst zien wij kinderopvang en onderwijs samengaan in dit land.’ Aan het woord is *Claudia Doesburg*, sinds de start van UN1EK in 2014 een van de twee bestuurders van deze fusieorganisatie tussen onderwijs en kinderopvang. ‘Op dit moment zijn vier UN1EK locaties officieel een kindcentrum en zitten 12 locaties in het proces om daar te komen.’

UN1EK onderwijs en opvang is op 1 augustus 2014 ontstaan uit een fusie tussen Stichting Meervoud voor christelijk primair onderwijs en Stichting Kinderopvang Vlaardingen. UN1EK heeft zoals gemeld vier integrale kindcentra, veertien basisscholen, zeventien peuterspeelzalen en negentien kindcentra voor kinderopvang in Vlaardingen, Schiedam en Maassluis. Iedere dag ontvangen de locaties van UN1EK ruim 5.000 kinderen van nul tot en met twaalf jaar, waar opvang, onderwijs, ontwikkeling, opvoeding en ouderbetrokkenheid in een doorgaande lijn aangeboden wordt. ‘UN1EK staat voor levenslang leren, zowel onze kinderen als onze medewerkers. De fase waarin kinderen met UN1EK in aanraking komen, legt daarvoor een cruciale basis. Kinderen worden zich in deze periode bewust van hun eigen talenten. Ons doel is hen in balans met zichzelf en hun omgeving te brengen. Geloof en vertrouwen in eigen kunnen en in dat van anderen vormen een bron waaruit ze levenslang kunnen putten.’

Eén kader

UN1EK probeert zo veel mogelijk zaken vanuit één kader te organiseren. Claudia Doesburg: ‘We hebben ook een raad van toezicht en onze medezeggenschapsstructuur gaat per 1 januari naar één centrale UN1EK-raad waarin de brede medezeggenschap vanuit onderwijs en kinderopvang samenkomt. Onze locaties gaan vervolgens werken met IKC-raden.’ Dat valt volgens Claudia Doesburg ook binnen de huidige wet- en regelgeving te organiseren, maar: ‘Het zou helpen als de wetgeving wat meer ruimte zou geven. Ik denk dat er met de huidige wet- en regelgeving veel mogelijk is, maar je moet wel steeds de grenzen opzoeken. Lopen we ergens tegenaan, dan lossen we het praktisch op. Als je met elkaar van tevoren alleen maar brainstormt over wat er mis kán gaan, dan kom je er niet. Veranderingen doorvoeren is ook in deze wereld vaak een kwestie van doen en problemen lossen we op als ze op ons pad komen.’

Bang voor boze inspecteurs is Claudia Doesburg niet: ‘We zijn nog niet op onze vingers getikt, maar we worden wel nauwlettend gevolgd. Vooral of we niet publieke middelen inzetten voor private doeleinden.’ Lastig vindt de UN1EK-bestuurder het vooral dat ze moeten werken met twee cao's. ‘Daar lopen ze op de werkvloer echt tegenaan.’

Vrijheid essentieel

Elke locatie van UN1EK heeft veel ruimte te handelen naar goeddunken. 'Die vrijheid is essentieel', vindt Claudia Doesburg. 'Bovenop de eisen die zijn opgenomen in de – samen met onderwijs en kinderopvang ontwikkelde – onderwijsvisie, hebben we als bestuur een aantal extra criteria gelegd.' Daarbinnen kunnen de locaties opereren met het uitgangspunt; decentraal wat kan en centraal wat moet. 'Elke locatie krijgt de ruimte om binnen die kaders het zo uit te voeren als hen het beste past. Om te kijken of het gaat zoals gewenst heeft UN1EK een auditcommissie die met locaties meekijkt of ze aan de basiseisen voldoen.'

In Vlaardingen is de IKC-gedachte opgenomen in de onderwijsvisie van de gemeente. 'Een groot voordeel', merkt Claudia Doesburg. 'Vlaardingen is wat dat betreft een voorbeeld voor de rest van Nederland. Het opnemen van de IKC-gedachte in de gemeentelijke visie zorgt er namelijk voor dat er een beweging op gang komt. In de fusiegesprekken tussen verschillende onderwijs- en kinderopvangorganisaties hebben we ook kinderopvanglocaties met elkaar uitgeruild. Op die manier kon de kinderopvang goed aansluiten bij de onderwijspartners in de regio. Een enorme exercitie, maar er is in deze regio veel draagvlak bij onderwijs en kinderopvang om kindcentra te realiseren. We geloven in het proces en de realisatie is vooral een kwestie van gewoon doen en zaken durven loslaten ten gunste van wat je goedvindt.'

Ook bij UN1EK staat de optimale ontwikkeling van kinderen centraal. En een goed doorgaande lijn voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar bevordert die ontwikkeling enorm, vindt UN1EK. 'Wij vinden het goed dat je een multidisciplinair team vormt rondom een kind en je dat kind ook gewoon blijft volgen tot minimaal zijn dertiende. De onderwijsvisie van de gemeente Vlaardingen spreekt zelfs over een en twintig. Ieder kind heeft zijn eigen unieke leerplan. De individuele ontwikkeling van het kind moet gestimuleerd worden.'

Kannen en kruiken?

Is dan alles in kannen en kruiken bij UN1EK? 'Nee', vindt Claudia Doesburg: 'De IKC-vorming is nog lang niet zover als ik zou willen. Er mag wat mij betreft op onze locaties nog veel innovatiever gekeken worden naar hoe vorm te geven aan de IKC-gedachte. Wat is er nodig op die plek, in die wijk, voor die specifieke groep kinderen?' Het helpt dat de locaties vanuit een organisatie worden aangestuurd: 'Je hebt nu één strategisch beleid vastgesteld, dus de locaties moeten wel. In de pioniersfase waren we erg afhankelijk van personen die ervoor wilden gaan en nu kunnen we beleidsmatig meer druk zetten. We moeten nog grote stappen maken, maar iedereen weet nu wel waar we naar toe willen.'

Verder zitten belemmeringen vooral in wet- en regelgeving, merkt Claudia Doesburg: 'Daar laten mensen zich nog te veel door beperken. Denk aan verschillen in cao's, maar ook de weinige ruimte die je hebt om te spelen met bijvoorbeeld de kind-leidster ratio. Op het moment dat je een kindcentrum ook mogelijk maakt door er wettelijk een richting aan te geven, dan geeft dat een enorme stimulans.'

‘In de hele vorming van kindcentra is goede wetgeving belangrijk, maar meer nog dat je met elkaar een visie ontwikkelt. In het hele traject dat we hebben gelopen is de fase van visievorming het belangrijkste geweest. Als je die eenmaal hebt, dan kan je haast niet anders dan de volgende stappen nemen. Mijn advies: als je ergens sterk in gelooft, ga dan gewoon aan de slag. Ik ben best van het meenemen en delen, maar soms moet je er ook gewoon voor gaan. Als je een goed leider bent en ergens in gelooft, dan moet je de noodzaak ook goed doorgeven aan je mensen. Ik merk in de harmonisatie wel cultuurverschillen tussen onderwijs en kinderopvang. Logisch als je je realiseert dat kinderopvang gewend is te moeten overleven en dat onderwijs opereert vanuit een basisvoorziening. Maar het mooie is, als beide partijen aan tafel zitten dan gaat het vaak al snel over het kind. Niet over rechten, plichten en organisatorische zaken. De liefde voor het kind staat centraal bij de mensen die in onderwijs en kinderopvang werken. Zo mooi om dat ook in dit proces weer te zien.’

Hoofdstuk 2

Een ontwikkel- en leergemeenschap voor kinderen

Jeannette Doornenbal en Anki Duin

Een kindcentrum voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar is geen doel op zich. Het is een middel. Het ultieme doel is om ieder kind zodanig te begeleiden en te stimuleren dat het haar of zijn eigen plek weet te vinden in een sterk veranderende wereld, een wereld die we nu nog niet kennen.

Vandaag de dag noemen we dat talentontwikkeling – ieder kind krijgt kansen om zijn vermogens te ontdekken en te ontwikkelen, zodat het een plezierig en waardevol leven kan leiden. In de tussenruimte – de ruimte tussen gezin en samenleving – van het kindcentrum bereiden kinderen zich voor op die open toekomst en oefenen ze met elkaar in een veilige en uitdagende ruimte om hun toekomst te vormen. Dat vereist maatwerk. Geen kind ontwikkelt zich op dezelfde manier. Pluraliteit is dus een gegeven, het uitgaan van en omgaan met verschillende uitdagingen.

Het vinden van je eigen plek in deze wereld is voor ieder kind een complexe opgave en zeker voor kinderen die van huis uit minder kansen krijgen. Bovendien kan niet met zekerheid worden voorspeld of deze opdracht lukt, of ons handelen ertoe leidt dat het kind zich in het hier-en-nu en straks-en-daar betrokken voelt en zich wel bevindt (Laevers, 2000). De veronderstelling is dat netwerksamenwerking, het verbinden van de leefwerelden waarin kinderen opgroeien – de gezinnen, de kinderopvang en de school, de buurt – betere kansen biedt om dit complexe doel te bereiken. Van belang is dan wel dat de verschillende actoren die samenwerken in het netwerk van een kindcentrum, vanuit hun eigen functionaliteit werken aan hetzelfde resultaat, hetzelfde doel voor ogen hebben. Dat vraagt van iedereen – van zowel professionals, leraren en pedagogisch medewerkers, als van leidinggevendenden – een verandering van kennis, vaardigheden en attitudes.

In dit hoofdstuk belichten we een aantal aspecten dat met het oog op het pedagogisch beleid van kindcentra relevant is, te weten:

- het pedagogisch belang van het kindcentrum;
- altijd samen met ouders;
- het pedagogisch fundament van het kindcentrum;
- pedagogische visie op het hoe: van opvang en onderwijs naar ontwikkelen en leren;
- een nieuw tijdsconcept voor een breed en gevarieerd aanbod;
- inclusief werken;
- interprofessionaliteit: de T-shaped professional.

In bijlage 2 zijn de *Uitgangspunten en ijkpunten van een sterke pedagogische omgeving* opgenomen zoals die door de wetenschappers, betrokken bij het project PACT zijn samengesteld.

Het pedagogisch belang van het kindcentrum

In het versnipperde landschap van voorzieningen voor (jonge) kinderen verschijnt het kindcentrum voor kinderen van nu tot en met twaalf jaar. Het is het antwoord van voorheen solitair en nu samenwerkende voorzieningen als de basisschool, de peuterspeelzaal en de kinderopvang op de pedagogische vraag: hoe kunnen we kwetsbare overgangen voor kinderen beter begeleiden met het oog op continuïteit in hun ontwikkeling? En kan dat niet het beste gebeuren door de schotten tussen de werksoorten van onderwijs en opvang weg te nemen? Door de krachten te bundelen, wordt er één team van professionals met uiteenlopende expertises gevormd dat elkaar kent, snel weet te vinden en zich gezamenlijk verantwoordelijk weet voor de kinderen. In zo'n ongedeelde pedagogische omgeving kan makkelijker gewerkt worden aan een ononderbroken lijn in de ontwikkeling van kinderen, naar een vanzelfsprekende en vloeiende overgang van verzorging naar spelend leren en educatie. Een omgeving die recht doet aan het belang van stabiele en vertrouwde relaties voor het opgroeien van kinderen, aan het eigen tempo van ontwikkeling en leren en de specifieke ondersteuning die soms nodig is.

Naast gezinsopvoeding biedt een kindcentrum iets extra's dat kinderen helpt om hun plek in de wereld te vinden. En dat is hard nodig, want de wereld waarin kinderen van nu opgroeien is anders dan die van hun ouders en grootouders. Gezinnen zijn kleiner en gevarieerder van samenstelling en dikwijls werken beide ouders, veel kinderen in Nederland hebben ouders die thuis geen Nederlands spreken en steeds meer kinderen groeien op in gezinnen waar weinig geld en ruimte voor extra's aanwezig zijn. Het ontmoeten van andere kinderen en het daarmee optrekken – juist ook kinderen met een andere achtergrond – is niet vanzelfsprekend. Terwijl samen spelen, het leggen van contacten en het sluiten van vriendschappen essentieel is voor sociaal-emotionele ontwikkeling en de ontwikkeling van taalvaardigheid van kinderen. In een ongedeelde voorziening als het kindcentrum kan dat.

Daarom is het kindcentrum als rijke speel- en leeromgeving van belang voor alle kinderen en zeker voor kinderen uit minderbedeelde of anderstalige gezinnen. Een geïntegreerde pedagogische voorziening zou wel eens een belangrijk wapen kunnen zijn tegen segregatie op jonge leeftijd.

Voor de kinderen die extra ondersteuning nodig hebben, heeft het kindcentrum een bijzondere betekenis. De mix van professionals die daar werkzaam is, maakt de kans op voortijdig signaleren van eventuele bijzonderheden bij een kind groter en daarmee het tijdig bijsturen mogelijk. Dat kan voorkomen dat kinderen bij de overgang naar de basisschool plotseling een zwaar zorgarrangement nodig hebben. Het principe van maatwerk zorgt ervoor dat ieder kind zich in zijn eigen tempo en met eigen stappen kan ontwikkelen. Het kindcentrum is zo vindplek én werkplek voor kindnabije zorg.

Niet alleen gezinnen veranderen, ook de omringende wereld van kinderen verandert. Daarmee verandert ook wat kinderen nodig hebben, zowel om zich staande te kunnen houden, als om de wereld van de toekomst mede vorm te kunnen geven. Kinderen moeten mediawijs worden, zich een gezonde leefstijl eigen maken, kunnen communiceren, creatief en digitaal geletterd zijn en op hun eigen gedrag kunnen reflecteren. Het kindcentrum, waar formeel en informeel leren samen opgaan, zou wel eens een goede werkplaats kunnen zijn voor het aanleren van deze nieuwe vaardigheden, de zogenoemde *21st century skills* (Sardes, 2015).

Zo'n kindcentrum – een ontwikkel- en leergemeenschap voor kinderen – heeft een sterke pedagogische basis nodig om zijn opdracht waar te maken: een pedagogisch fundament. Daarover later meer.

Altijd samen met ouders

Ouders willen het beste voor hun kind. Zij zoeken naar een omgeving waarin hun kind lekker in zijn vel zit, groeit en bloeit en waar het met plezier naartoe gaat; een omgeving die gezond is, uitdagend, niet te veel heen-en-weergesleep vraagt en waar ouders goed kunnen communiceren met medewerkers en leiding. Het is de verantwoordelijkheid van het kindcentrum om deze wensen van ouders serieus te nemen. Daarom is partnerschap met ouders een vanzelfsprekend uitgangspunt van kindcentra. Natuurlijk zijn en blijven ouders primair verantwoordelijk voor de opvoeding, maar opvoeden doe je het beste samen. Ouders en kindcentrum hebben immers hetzelfde ultieme doel: het kinderen ondersteunen bij hun ontwikkeling opdat zij als nieuwe generatie zijn voorbereid op hun toekomst en die van de samenleving.

Partnerschap kan alleen ontstaan als er een basis is van wederzijds respect: ouders voelen zich gehoord in hun wensen, gekend in hun ervaring en kennis en gesteund in hun wens een goed genoeg ouder te zijn. De betrokken professionals – leerkrachten, pedagogisch medewerkers, begeleiders – verdiepen zich in het netwerk van het kind: de ouders, andere opvoeders, familie, buurt. Ze zijn betrokken en zien het als hun opdracht om de verbinding tussen de verschillende leefwerelden van het kind te leggen. Als er sprake is van opvoedingsvraagstukken werken ouders en kindcentrum samen aan oplossingen.

Een kindcentrum heeft een levendig contact met ouders en een actief ouderbeleid met heldere afspraken over de manier waarop de gedeelde opvoedingsverantwoordelijkheid vorm krijgt. Ouders worden meegenomen in de voortgang en van hun kind en participeren in portfoliogesprekken. Ouders doen mee in activiteiten én in het leerproces door hun expertise in te brengen, bijvoorbeeld door workshops te geven. Ouders praten en beslissen actief mee over de koers en het beleid van het kindcentrum; er is sprake van één medezeggenschapsstructuur waar zowel ouders als medewerkers aan deelnemen. Doordat er sprake is van één uitvoeringsorganisatie, vindt de dienstverlening aan ouders plaats vanuit één voorziening, is er één aanspreekpunt en de informatievoorziening is gebundeld.

Het pedagogisch fundament van het kindcentrum

Basisscholen werken met een onderwijsvisie en kinderopvangvoorzieningen met een pedagogisch kader. In het kindcentrum waarin de schotten tussen de werksoorten zijn opgeheven, worden deze afzonderlijke visies gecombineerd tot een gezamenlijk pedagogisch fundament. Dit fundament bestaat uit een gedeeld moreel kader, een gedeelde pedagogische opdracht en een gezamenlijke visie op ontwikkelen en leren; het is het inhoudelijke kompas van het kindcentrum (Doornenbal, 2012). Een kompas dat zorgt voor inhoudelijke koersbepaling voor alle spelers en daarmee voor samenhang en synergie. We bespreken achtereenvolgend deze drie aspecten van het pedagogisch fundament.

Moreel kader: het kindcentrum als embryonale samenleving

Kinderen, ouders, professionals met diverse achtergronden, leidinggevend en soms ook vrijwilligers vormen met elkaar de kleine samenleving van het kindcentrum. Iedere vorm van samenleven – zo ook het kindcentrum – begint met de vraag: vanuit welke waarden willen we samenleven? Welke waarden willen we naleven en uitdragen? Over dié vraag gaat de dialoog tussen de mensen die betrokken zijn bij het kindcentrum. De dialoog wordt gevoerd door morele verschillen niet weg te poetsen, maar door ze op te pakken als aangrijpingspunten voor het gesprek. Die gesprekken kunnen met iedereen, overal en altijd gevoerd worden; de vorm waarin en de uitkomsten ervan kunnen per kindcentrum verschillen.

Affectieve banden zijn fundamenteel voor de ontwikkeling van kinderen. Dat was altijd al zo en zal zo blijven. Dat betekent op zijn minst twee dingen: ten eerste (h)erkent elk kindcentrum de banden die ouders met hun kinderen hebben – partnerschap met ouders is daarom ook een moreel uitgangspunt. Ten tweede moeten kinderen vertrouwde relaties op kunnen bouwen met andere volwassenen en kinderen. Liefdevolle en verzorgende aandacht van vertrouwde volwassenen – fysiek, sociaal en emotioneel – is daarmee een essentiële bouwsteen van het morele fundament van het kindcentrum als pedagogische gemeenschap. Het samen praten over waarden, het samen (uit)vinden van gedeelde waarden, slaat een brug tussen van oorsprong gescheiden werelden van onderwijs en opvang en creëert een nieuwe cultuur en sociale orde in de gemeenschap van het kindcentrum.

De pedagogische opdracht: waartoe?

Een kindcentrum kan niet zonder een gedeeld beeld van het waartoe. Waartoe vormen we een gemeenschap? Waar willen we kinderen van nul tot en met twaalf jaar brengen die aan ons zijn toevertrouwd? Wat willen we dat kinderen leren? Hoewel elk kindcentrum een eigen antwoord zoekt, zijn bij de waartoe-vraag drie functies te onderscheiden die alle drie van even groot belang zijn voor goed onderwijs. Het is niet of-of, maar altijd en-en.

Deelnemer worden

De eerste functie van het kindcentrum is om kinderen in aansluiting op en in verbinding met wat ze in hun gezin hebben meegemaakt en geleerd, de tijd en de ruimte te bieden om stapje voor stapje deelnemer te worden van de menselijke wereld. Jonge kinderen leren dat door kijken, luisteren, nadoen, contact maken. Spiegelen, sensitiviteit en responsiviteit van ouders of verzorgers is daarvoor essentieel. Dat noemen we *informeel leren* en dit leren begint al direct na de geboorte. Verzorgende activiteiten, zoals het verluieren van baby's, zijn ook pedagogische situaties (Huisman, 2009).

De alledaagse praktijk wordt steeds complexer: van het gezin naar de groep in het kindcentrum, van thuis naar straat en buurt, naar samenleving. Door deel te nemen aan steeds complexere sociale verbanden bereiden kinderen zich voor op hun toekomstige deelname aan de democratische samenleving. Dat noemen we de *socialisatiefunctie* van het kindcentrum. In de groep leren kinderen deel te zijn van een groep en daaraan bij te dragen, leren ze gezag te aanvaarden en gezag over zichzelf te krijgen, dubbel perspectief te nemen (zich te verplaatsen in de ander), te geven en te nemen, conflicten te beslechten met woorden en kritisch te leren denken.

De kwalificatiefunctie

De tweede functie van het kindcentrum is kinderen de ruimte en tijd te geven om hun eerste stappen te zetten in hun onderwijsloopbaan, zich te kwalificeren voor de arbeidsmarkt: *de kwalificatiefunctie*. De arbeidsmarkt is sterk in beweging en stelt andere kwalificatie-eisen aan werknemers. Dat is nu al zo, maar het is aannemelijk dat die dynamische arbeidsmarkt zich doorzet. Onder invloed daarvan is er een discussie gaande over de *21st century skills*. Wat moeten werknemers kennen en kunnen in de lerende economie van morgen (WRR, 2013) en wat is de taak van het funderend onderwijs daarin? Wat de uitkomst van dit debat ook zal zijn, kinderen moeten het curriculum met succes en naar tevredenheid doorlopen. En daartoe moeten ze ook *formeel leren*. Daarvoor is een zekere werkhouding noodzakelijk: taakgerichtheid, plannen, concentratie en discipline. Ook daarom is de socialisatiefunctie belangrijk. Informeel leren legt de voedingsbodem voor formeel leren en andersom. In kindcentra lopen formeel en informeel leren in elkaar over; er is geen onderscheid meer. Kinderen leren overal en altijd, in meer of minder informele settings.

De derde functie ten slotte is kinderen te leren om – om in Biesta's woorden te spreken – als uniek persoon in de wereld te komen (Biesta, 2012). Om in de wereld te kunnen komen, zijn twee zaken van belang. Ten eerste dat kinderen kunnen rondwandelen en kennis kunnen maken met verschillende leefsfieren. Wat de boer niet kent, dat vreet hij niet. Kinderen kunnen pas perspectieven ontwikkelen als ze in aanraking komen met verschillende aspecten van het leven, met kunst en cultuur, sport en bewegen, natuur, wetenschap, filosofie, dans en theater, lezen en spreken... Het kindcentrum biedt kinderen de kansen om in contact te komen met de rijkdom van de grote wereld.

In de tweede plaats hebben kinderen tijd en ruimte nodig om te mogen zijn. Om in begrensde vrijheid langzamerhand te kunnen ontdekken wie ze willen zijn. Dat doen ze door met elkaar hun eigen kinderwereld te ontwerpen met eigen regels en gebruiken. In die kinderwereld oefenen ze met het ontwerpen van hun toekomst. Dat doen ouders, opvoeders en leraren niet voor ze. Kinderen oefenen voor hun eigen toekomst in het hier-en-nu, het leven van alledag. Daar is tijd voor nodig. In het kindcentrum moet aandacht zijn voor beide tijdsdimensies: tijd om hogerop te komen en tijd om te mogen zijn, om te vergeten (tijdens het spelen) of te verdoen (terwijl je je verveelt).

Pedagogische visie op het hoe: van opvang en onderwijs naar ontwikkelen en leren

In het kindcentrum waar professionals uit verschillende disciplines samenwerken aan pedagogische en educatieve vernieuwing, is het ook hun opdracht om met elkaar te bouwen aan een gedeelde visie op ontwikkelen en leren; een gezamenlijke taal om over kinderen, hun ontwikkeling en de stimulering daarvan te praten en te denken. Hoe kijken we naar kinderen? Wat denken we dat ze nodig hebben en hoe denken we hun dat het beste te kunnen bieden? Het kindcentrum heeft een brede benadering van ontwikkelen en leren nodig. Want leren gebeurt op school, maar evengoed in de vrije tijd, tijdens spel, op straat of thuis. In het kindcentrum worden de begrippen onderwijs en opvang daarom vervangen door leren en ontwikkelen. Hoe kan zo'n brede visie op leren en ontwikkelen eruitzien?

Uitgangspunt voor het kindcentrum is dat kinderen geboren worden met een initiële nieuwsgierigheid en van jongs af aan leren, gedurende de gehele dag. In eerste instantie door ervaringen op te doen in het leven van alledag, door mee te doen aan activiteiten, door te spelen met de dingen om je heen of samen met andere kinderen. Vanaf ongeveer het vierde jaar, als kinderen eraan toe zijn, wordt in het kindcentrum het formele leren meer en meer toegevoegd aan het informele leren. Van belang is dat ieder kind weet vast te houden wat het heeft geleerd en in een opwaartse spiraal van ontwikkeling komt. Daar is een individualiserende en stimulerende aanpak voor nodig, want kinderen ontwikkelen zich nu eenmaal verschillend. Een aanpak die aansluit bij hun initiële nieuwsgierigheid en drang om te leren.

Uitdagen, steunen en begeleiden

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de kwaliteit van de relaties en de interacties en de rol van de professionals daarin, een aanzienlijk verschil maken voor de ontwikkeling van kinderen. De interacties in het kindcentrum moeten kinderen voldoende uitdagen, want kinderen blijken meer vooruit te komen bij professionals die hoge verwachtingen van ze hebben. Dat is goed voor alle kinderen en zeker voor kinderen die van huis uit minder meekrijgen, zoals migrantenkinderen en kinderen uit lagere sociaaleconomische milieus.

Uit onderzoek blijkt ook dat educatieve professionals vaak lage verwachtingen koesteren, zeker van kinderen in achterstandsituaties (zie bijvoorbeeld Driessen, 2014). Hoge verwachtingen hebben te maken met perspectief bieden, met hoop en met vertrouwen in het kind en zijn toekomst. De Amerikaanse wetenschapsjournalist Paul Tough laat in een lezenswaardig boek *How children succeed* (2012) zien dat het werken aan karaktervorming van kinderen in achterstandsituaties waarschijnlijk meer zoden aan de dijk zet dan het hameren op de cognitiehypothese (taalachterstanden wegwerken door meer taal aan te bieden). Dat is geen garantie voor 'succes', maar hoge verwachtingen zetten aan tot ontwikkeling. Dat moet wel gepaard gaan met adequate steun en begeleiding. Zonder die steun zouden de hoge verwachtingen het zelfvertrouwen van kinderen kunnen schaden. Voorbeelden van pedagogisch handelen in dit licht zijn: het stellen van open vragen dat het eigen denkvermogen stimuleert, het bieden van ruimte om zelf op onderzoek uit te gaan, kinderen de kans geven om oplossingen uit te proberen, te zien wat er dan gebeurt en daarover na te denken, feedback geven en voldoende tijd en ruimte vrij te laten om praktisch te oefenen. Een dergelijke pedagogische aanpak, zoals bijvoorbeeld Talentenkracht (zie bijvoorbeeld het tijdschrift Didactief, special Talentenkracht, 2015), doet een appèl op de innovatieve en creatieve vermogens van alle professionals in het kindcentrum, van zowel de leerkrachten, de vakleerkrachten, de pedagogisch medewerkers of eventuele combinatiefunctionarissen.

Doorgaande ontwikkelingslijn

Kindcentra voor kinderen van nul tot twaalf jaar kunnen de voorwaarden scheppen om optimaal aan te sluiten bij de ontwikkelingspaden van individuele kinderen. Immers, de schotten tussen de werksoorten zijn geslecht, de overgangen zijn minder rigoreus dan voorheen en de samenwerking met ouders is vanzelfsprekend. De professionals die er werken, kennen elkaar en weten elkaar snel te vinden. Om de ambitie van een doorgaande ontwikkelingslijn voor ieder kind waar te maken, moet er ruimte zijn voor individuele ontwikkelroutes en een ontwikkelingsgericht aanbod.

Sommige driejarigen zijn al toe aan lezen, andere niet. Sommige zesjarigen hebben een grote belangstelling voor alles wat leeft in de natuur, andere spelen het liefst met lego. Kinderen met een specifieke zorgbehoefte hebben weer andere vragen. Dat vraagt van de medewerkers dat hun professionaliteit niet zozeer bestaat uit het werken vanuit voorgeschreven programma's en methodes, maar vooral uit het vermogen om pedagogisch-didactische en educatieve situaties te ontwerpen die aansluiten bij de leeftijd, het tempo, de interesse van individuele kinderen en/of groepjes (differentiatie). Ze zijn in staat om samen op die ontwerpen te reflecteren en de resultaten ervan te onderzoeken. Het is dan zaak de stappen, sprongen en voortgang van kinderen te volgen en vast te leggen vanuit één kindvolgsysteem en te vertalen naar vervolgstappen. Kindcentra kunnen dat doen in de vorm van een portfolio voor ontwikkelingstaken op bijvoorbeeld het gebied van de sociaal-emotionele ontwikkeling, de motorische en de cognitieve ontwikkeling.

Een nieuw tijdsconcept voor een breed en gevarieerd aanbod

Kindcentra zijn de hele dag en het hele jaar open en verzorgen een aanbod voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar. Voor de kinderen in de basisschoollleeftijd is er naast de kernvakken ruimte voor andere bezigheden, zoals een vast uur sport en bewegen per dag, samen eten en misschien wel samen koken, muziek, cultuur of museumlessen, aandacht voor denksporten en techniek of milieueducatie in de gezamenlijke tuin... En tijd voor jezelf om iets te doen waar je zin in hebt. Daar zijn leerkrachten en pedagogisch medewerkers bij betrokken, en ook buurtbewoners, soms vakdocenten en ouders met expertise en speciale talenten en last but not least kinderen zelf. Kindcentra 2020 pleit voor een rijk dagarrangement waar alle kinderen gebruik van kunnen maken.

Kindcentra kunnen hiervoor zelf varianten bedenken. Een voorbeeld is om drie 'lange' dagen in de week te organiseren. Het dagarrangement op zo'n 'lange' dag kan aansluiten op het continuurooster of op het *vijf-gelijke-dagenmodel* (onderwijstijd tussen 8.00 en 14.00 uur) of verspreid over de dag worden aangeboden.

Het kindcentrum heeft een nieuw tijdsconcept nodig. De pedagogische kenmerken van het kindcentrum, zoals individuele leerroutes, eigen tempo, gepersonaliseerd leren en een combinatie van inspannen en ontspannen, van leven, spelen en formeel en informeel leren, vraagt om een andere tijdsordening dan het klassieke jaarstofklassensysteem waar het oude schoolrooster op is gebaseerd. Daarbij moet rekening worden gehouden met drie uitgangspunten:

- afwisseling van geplande en vrije tijd van kinderen en ruimte voor eigen keuzes en planning;
- afwisseling van zinvol (wat moet) en betekenisvol, levensecht leren;
- voldoende ruimte voor samen genieten, spelen, eten, vieren en alleen mogen zijn.

Wie is de baas over de tijd?

Een centrale kwestie rond het tijdvraagstuk is de vraag in hoeverre kinderen zelf de tijd in handen hebben of dat deze voor hen wordt georganiseerd. Deze kwestie is van belang, omdat het in het kindcentrum gaat over de invulling van het verplicht aantal uren – net als in school – en daarnaast over de 'vrije tijd' van kinderen, over hun speeltijd.

Omdat het van belang is dat kinderen tijd doorbrengen met leeftijdgenootjes, is het pedagogisch niet verstandig om de vrije tijd van kinderen vol te plannen met allerlei activiteiten of extra lesuren. Tegelijkertijd biedt een rijke speel- en leeromgeving met een gevarieerd en doordacht aanbod kinderen kansen om hun zelfvertrouwen en hun interesses te ontwikkelen.

Een hiermee samenhangende vraag is: hoe zorgen we voor een dagritme van inspanning en ontspanning? Natuurlijk moeten kinderen zich inspannen in het kindcentrum. De kleintjes leren bijvoorbeeld hun spulletjes op te ruimen, zorgvuldig om te gaan met de materialen of op hun beurt te wachten. De kinderen in de basisschoolleeftijd die het curriculum doorlopen, moeten de eindtermen halen. Basisscholen zijn verplicht om kinderen gedurende de acht schooljaren in totaal 7520 lesuren te geven (gemiddeld 940 uren per jaar). Kindcentra 2020 pleit ervoor om kinderen een langere 'school'dag te bieden. Kindcentra hebben de ruimte om zelf te bepalen hoe die verplichte lesuren te verdelen over de dag en de jaren en welk aanbod ze in de aanvullende uren bieden.

Niet alle kinderen halen de eindtermen in het daarvoor bestemde aantal wettelijke uren. Gaat het kindcentrum dan van die kinderen meer inspanning vragen? Gaan ze meer uren per dag besteden aan leren, wat ten koste gaat van de tijd voor ontspanning? Wat de keuze van het kindcentrum ook is, uitgangspunt is dat de boog niet altijd gespannen kan zijn. Er zijn op de dag momenten nodig van rust en ontspanning. En van vrije tijd die niet in handen is van volwassenen.

Het Kindcentrum werkt inclusief

Het kindcentrum is toegankelijk voor álle kinderen; dus ook voor kinderen en hun ouders die extra steun en begeleiding nodig hebben, bijvoorbeeld vanwege opvoedingsvragen en/of stressfactoren in het gezin, (onbegrepen) ontwikkelingsachterstanden, gedragsproblemen of hoogbegaafdheid. Het ene kind heeft met meer risicofactoren te maken dan het andere. Dat hoeft niet tot problemen te leiden als de risicofactoren voldoende worden gecompenseerd door beschermende factoren (Bakker, Bakker, Van Dijke & Terpstra, 1998). Dat kan een fijn thuis zijn, een lieve oma, een goede vriend of intelligentie. Maar de omgeving, en dus het kindcentrum, kan ook een beschermende factor zijn. Een belangrijk pedagogisch principe is dus dat kindcentra inzien dat de pedagogische kwaliteit van het kindcentrum een beschermende factor is die een wereld van verschil kan maken voor de ontwikkeling van kinderen. Voor de ontwikkeling van álle kinderen is het essentieel dat het kindcentrum een veilige én uitdagende plek is, in fysiek, sociaal en psychologisch opzicht.

Extra en andere handen in de groep

Net zoals op een 'gewone' basisschool zal ook in een kindcentrum met integrale teams en aandacht voor individuele ontwikkelingspaden soms een beroep gedaan moeten worden op extra expertise. Uit de projecten van Alert4You (Alert4You, 2014) en de proeftuinen van PACT blijkt keer op keer hoe belangrijk is dat die expertise óp de werkvloer wordt ingezet. In een kindcentrum kan opvallend of 'lastig' gedrag van een kind of bezorgdheid over de ontwikkeling van een kind vroegtijdig worden signaleerd en opgepakt. Juist omdat een kindcentrum integraal en inclusief werkt, biedt het goede garanties dat kinderen die extra zorg nodig hebben, minder snel over het hoofd gezien zullen worden.

In een kindcentrum is alles erop gericht om ook de kinderen die extra zorg en aandacht nodig hebben, zo veel mogelijk in hun normale omgeving op te laten groeien en snel zorg in te zetten als dat nodig is. In het kindcentrum coachen jeugdhulpmedewerkers de leerkrachten en pedagogisch medewerkers, samen kijken zij naar het eigen gedrag en handelen en oefenen in de groep met een nieuwe benadering. Als er intensieve zorg nodig is, dan wordt dat samen met en zo veel mogelijk in het kindcentrum opgepakt. Soms met extra en bijzondere aandacht voor een kind, soms met een interventie in de dynamiek van de groep, soms in combinatie met hulp thuis. Altijd in goed samenspel met de ouders. Zo kan voorkomen worden dat 'zware' zorg te snel of los van de eigen leefomgeving georganiseerd wordt.

Interprofessionaliteit: de T-shaped professional

Al de vaardigheden die hierboven zijn besproken, stellen nieuwe eisen aan de initiële opleidingen die tot taak hebben om de professionals voor de kindcentra op te leiden. Evenzeer ligt er een professionaliseringsvraag van het 'zittende' personeel, zowel educatief als pedagogisch. Kenmerkend voor kindcentra is immers dat multidisciplinair samengestelde teams van leraren, pedagogisch medewerkers, vakleraren en soms ook zorgmedewerkers samen de verantwoordelijkheid dragen voor de dagelijkse uitvoering van het werk met kinderen en hun ouders. Dat is een grote omslag. Want gebruikelijk is dat professionals, leraren en pedagogisch medewerkers, hun werk doen onder de verantwoordelijkheid van de eigen instelling.

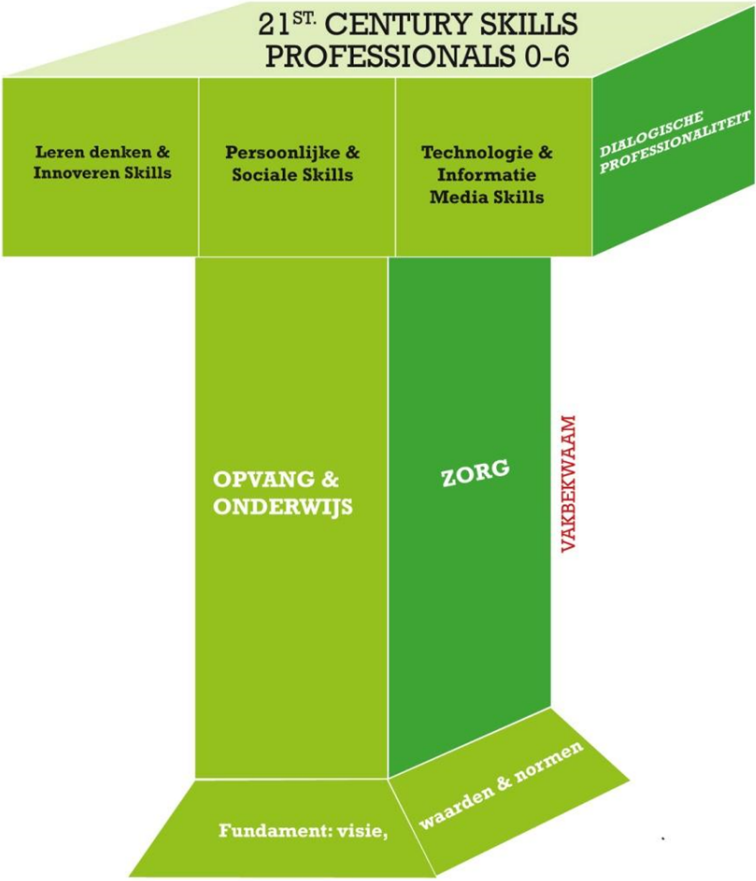
Traditionele beroepssocialisatie

De omslag naar het samenwerken in een multidisciplinair samengesteld team gaat niet van de ene op de andere dag. Eén aansturing van zowel de leerkrachten als de opvangmedewerkers blijkt een essentiële voorwaarde voor een kindcentrum, maar niet voldoende. Teams die daadwerkelijk met elkaar aan de slag gaan, lopen onherroepelijk aan tegen de verschillende beroepssocialisaties. Een pedagogisch medewerker is opgeleid op een ander niveau (mbo) en in een andere traditie dan een leraar basisonderwijs (hbo). Ze gebruiken verschillende woorden om over kinderen te praten, hebben andere beelden en verwachtingen, routines en gebruiken. Dat kan leiden tot wij-zijbeelden en tot in- en uitsluiting. Die risico's moeten niet terzijde worden geschoven, maar worden herkend en uitgangspunt zijn van gesprek. Procesbegeleiding kan daarbij helpen. Een teamleider en/of directeur met moreel gezag evenzeer. Wat zeker ook helpt is om in de teams inhoudelijk met elkaar aan het werk te gaan. Zo leer je elkaar en elkaars werk kennen. Zo kom je tot werkafspraken over de uitvoeringspraktijk. Iets doen met elkaar inspireert.

Méér dan goed in het vak...

Werken in multidisciplinaire teams doet dus een extra beroep op professionals. In een kindcentrum moeten ze niet alleen goed zijn in hun vak, maar ook kunnen samenwerken over de grenzen van hun eigen vak heen. Dat vraagt om meer generalistische competenties. Hiervoor gebruikt de hoogleraar organisatiekunde Matthieu Weggeman het beeld van de T-shaped professional (2007, 122 ev). De verticale as van de T verwijst naar specialistische competenties, zoals pedagogische vaardigheden in de omgang met jonge kinderen of vakdidactische vaardigheden met betrekking tot rekenen.

De horizontale as van de T verwijst naar generieke competenties. In het kindcentrum gaat het dan vooral om communicatieve en sociale vaardigheden, resultaatgerichtheid, planmatig en systematisch kunnen werken, ontwerpend vermogen, reflexiviteit (bijvoorbeeld het samen volgen en bespreken van kinderen) en het gebruikmaken van sociale media en nieuwe technologieën. Omdat de kwaliteit van de uitvoering staat of valt met de kwaliteit van de professionals en hun teams, zullen kindcentra in hun personeels- en professionaliseringsbeleid werk gaan maken van de T-shaped professional en lerende teams. Immers, goede prestaties zijn dikwijls niet toe te schrijven aan een individu, maar aan een team. In de proeftuinen van PACT bouwen leerkrachten, pedagogisch medewerkers en jeugdhulpmedewerkers al werkende weg aan interprofessionele teams.



Tot slot, de belofte

Als de interprofessionele teams en hun leidinggevendenden erin slagen om te werken vanuit een gedeeld moreel kader, een pedagogische visie op het waartoe en het hoe, dan zijn er voorwaarden geschapen om optimaal aan te kunnen sluiten bij de ontwikkelingspaden van individuele kinderen. Immers, de schotten tussen de werksoorten zijn geslecht, de overgangen zijn minder rigoureus dan voorheen en de samenwerking met ouders is vanzelfsprekend. De professionals die er werken, kennen elkaar en weten elkaar snel te vinden. De teams werken waar mogelijk met effectief bewezen methodes en ontwerpen zelf pedagogisch-didactische situaties die aansluiten bij de leeftijd, het tempo, de interesse van individuele kinderen en/of groepjes (differentiatie). Ze zijn in staat om samen op die ontwerpen te reflecteren en de resultaten ervan te onderzoeken.

Jeannette Doornenbal is lector Integraal Jeugdbeleid aan de Hanzehogeschool Groningen.

Anki Duin is projectleider bij Pact, een innovatieproject voor integrale voorzieningen voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar.

Noten

- 1 PACT is een innovatieproject van Het Kinderopvangfonds waarin leerkrachten, pedagogisch medewerkers en jeugdhulpverleners samenwerken aan een sterke pedagogische omgeving voor alle kinderen, gericht op de kwaliteit van de pedagogische professionals van de toekomst. Zie www.pedagogischpact.nl.

Referenties

Alert4You (2014) *Adviezen: Ken ons advies, Ken de praktijk, Ken het rendement, Ken mijn kind*. Zie www.alert4you.nl

Bakker, I., Bakker, C., Van Dijke, A., & Terpstra, L. (1998). *Balansmodel*. Utrecht: NJi.

Biesta, G. (2012). De school als toegang tot de wereld; een pedagogische kijk op goed onderwijs. In Klarus (red). *Wat is goed onderwijs. Capita selecta* (pp. 195-216). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Didactief Special Talentenkracht, jg. 45, nr 6, juni 2015.

Doornenbal, J. (2012). *Opgroeien doe je maar één keer. Pedagogisch ontwerp voor het kindcentrum*. Groningen: Andere tijden in onderwijs en opvang.

Driessen, G. (2014). *Allochtone leraren en prestaties van allochtone leerlingen*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

Huisman, A. (2014). Verschonen, zindelijk worden en slapen. In E. Singer & L. Kleerekoper. *Pedagogisch kader kindcentra 0-4 jaar* (pp. 146-156). Maarssen: Elsevier.

- Laevers, F. (2000, 5^e druk). Welbevinden en betrokkenheid. Richtsnoeren voor een ervaringsgerichte onderwijspraktijk. In: B. van Oers & F. Janssen-Vos (red.). *Visies op onderwijs aan jonge kinderen* (pp. 36-53). Assen: Van Gorcum.
- ACT (2014). *Samen voor ALLE kinderen. Uitgangspunten en ijkpunten voor een sterke pedagogische omgeving voor jonge kinderen*. Bouwgroep PACT, juni 2014
- PACT (2014). *De pedagogische professional van de toekomst. 21st Century skills professionals 0-6 jarigen*. Bouwgroep PACT, juni 2014
- Sardes Special (2015). Werken aan 21e eeuwse vaardigheden. *Sardes Special nummer 16*, april 2015.
- Though, P. (2012) *How children succeed. Grit, curiosity and the hidden power of character*. Boston/New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Weggeman, M. (2007). *Leidinggeven aan professionals? Niet doen! Over kenniswerkers, vakmanschap en innovatie*. Schiedam: Scriptum.
- WRR (2013). *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Het kan zo veel beter

‘Als je kijkt naar alles wat we in dit land hebben georganiseerd rond kinderen van nul tot zes jaar dan zie je al snel: dat kan zo veel beter.’ Aan het woord is *Annette van Valkengoed*, directeur van integraal kindcentrum Laterna Magica. En in die gedachte is ze niet alleen, zo heeft ze ervaren. ‘Dat vertellen ouders je zelf. Bij de start van Laterna Magica hadden we alleen onderwijs, zaten we in noodgebouwen en kreeg ik van ouders heel regelmatig de vraag: “Kan mijn kind niet wat eerder bij jullie starten, want het is daar zo aan toe.” Of, “Mijn kind gaat naar een kinderdagverblijf en daar is het zo gericht op verzorging en de oudste kinderen worden helemaal niet uitgedaagd...” Die vraag en opmerking hoorde ik niet één keer, die hoorde ik vaak voorbij komen.’

De directeur van Laterna Magica uit Amsterdam verdiepte zich vervolgens verder in de materie: ‘Ik ben gaan kijken op kinderopvang en peuterspeelzalen en wat ik daar zag, daar werd ik niet altijd heel vrolijk van. De opvang was vaak vooral gericht op verzorging. Ook heb ik de literatuur erop nageslagen; er is veel kennis over de ontwikkeling van jonge kinderen beschikbaar. Ook de internationale vergelijkingen zijn gemaakt en als je ons systeem vergelijkt met landen om ons heen dan zie je dat er volop mogelijkheden zijn om te verbeteren.’

Interactie ondersteunen

Annette van Valkengoed realiseerde zich dat ze het bij Laterna Magica anders moesten organiseren. Niet alleen qua organisatie, maar vooral in de wijze waarop de medewerkers de kinderen begeleiden. Die begeleiding moest veel meer de interactie tussen kinderen ondersteunen, het spelend leren. ‘Kinderen worden nieuwsgierig geboren. De uitdaging voor ons is: hoe kan je die nieuwsgierigheid als bron behouden. Nieuwsgierigheid is een enorme drijfveer. Nieuwsgierigheid van kinderen – en van medewerkers – om te blijven leren, te blijven proberen, fouten te durven maken en om eigen grenzen te verleggen.’

‘Je kunt erover lezen, discussiëren, onderzoeksliteratuur bestuderen, op allerlei plekken kijken, allemaal heel belangrijk en van waarde. Ik dacht op een gegeven moment: we gaan het gewoon doen. We gaan, met alle kennis en ervaring die we bij elkaar hadden gesprokkeld en met medewerkers die ook visie hadden, samen op zoek om onze gedachten over ontwikkeling en doorlopende leerlijnen vorm te geven. We hebben vervolgens goed nagedacht over een krachtige leeromgeving en hoe we ervoor zorgen dat de mensen die daarin werken ook zelf blijven leren. Los van bestaande kaders en uitgangspunten. Dan weet je dat je tegen regelgeving aanloopt, maar als je je eigen morele kompas blijft voeren en je je visie niet uit het oog verliest, dan heb je ook een goed verhaal naar anderen. En dat verhaal zijn we nu aan het vormgeven. Met alles wat goed gaat, met zaken die nog beter kunnen én de noodzakelijke twijfel.’

Laterna Magica begeleidt de vorming van kinderen 'die de wereld en beetje mooier maken'. 'Bij ons kunnen kinderen experimenteren met samenwerken, samen leven en het oplossen van problemen. Zo doen ze – vanuit het concept van natuurlijk leren – wendbare kennis op en ontwikkelen ze hun cognitieve, fysieke, sociale, interpersoonlijke, creatieve, muzikale potentie.' De ambitie van Laterna Magica is om verder te ontschotten. Tussen onderwijs en opvang, tussen voortgezet- en primair onderwijs, tussen opleiden en professionaliseren en tussen formeel leren en de maatschappij.

Opnieuw nadenken

'Laten we de vorming van het kind holistisch benaderen en zorgen voor een doorgaande didactische en pedagogische lijn waarbij je de verhouding tussen inspanning en ontspanning veel meer over de dag heen verspreidt', stelt Annette van Valkengoed voor. 'Als je dat doet dan moet je vervolgens opnieuw nadenken over het construct onderwijs en het construct kinderopvang. Voor ons is beide samen een ontwikkelingsinstrument. Het gaat om die doorgaande ontwikkelingslijn van het kind van baby tot volwassenheid. Daarbij moet je die individuele ontwikkelingslijn kunnen volgen. Dat heeft met manieren en snelheid van leren te maken en met ondersteunen. Dan kan je niet gemiddelden, leeftijd of een methode centraal stellen. Het onderwijs is vrij smal geworden, gericht op met name basisvaardigheden, terwijl het gaat om de brede vorming van jou als mens. Natuurlijk gaat het ook over kennis en vaardigheden – daar doe ik niets aan af – maar het gaat óók over persoonlijke en sociale ontwikkeling.'

De directeur van Laterna Magica denkt daarbij verder dan het individuele kind: 'Ik wil zo graag een bijdrage leveren aan hoe deze kinderen de wereld ook een stukje mooier kunnen maken. We hebben een verantwoordelijkheid ze zo te laten opgroeien dat ze ook kunnen bijdragen aan grotere thema's als zorg voor elkaar, ecologie en democratie. Thema's waar wij nu, maar zeker ook in de toekomst mee te maken krijgen.'

Geen organisatie-model

'Het is belangrijk dat het denken over kindcentra niet leidt tot denken in een nieuw vast organisatie-model', vindt Annette van Valkengoed. 'Dat zie je hier en daar ontstaan. Het gaat om een alternatief passend in een context. We moeten ook waken voor modellen waarin het individu op een verkeerde manier centraal wordt gesteld. Waarin het kind en de ouder een "klant" worden in de verkeerde zin van het woord. Ik pleit voor een integrale maar ook holistische benadering van zowel de mens als datgene wat je kinderen mee wilt geven. Uiteindelijk gaat het om het kind en om meer kansen voor kinderen. De sleutel tot succes daarbij zijn de mensen die met de kinderen in een specifieke context werken.'

En ook daar moet veel in geïnvesteerd worden merkt Annette van Valkengoed: 'De opleiding sluit niet aan bij wat we inhoudelijk beogen, aan beide kanten niet. Op de hbo Pedagogiek lijkt het orthopedagogisch denken een soort status te hebben. Er lijkt bij de mensen die die opleiding hebben gevolgd iets te ontstaan dat ze vooral willen kijken naar wat het kind heeft. Dat lijkt meer waarde te krijgen, terwijl het volgens mij moet gaan over: wat heeft het kind nodig?

Met betrekking tot beide opleidingen zou er veel meer aandacht moeten zijn voor ontwerpen en onderzoeken in plaats van de focus op uitvoeren. En in plaats van studeren voor een diploma het ontwikkelen van persoonlijk meesterschap in het vakgebied van de studenten.'

Ook bij Laterna Magica wordt het bestaan van verschillende cao's voor kinderopvang en onderwijs als een groot probleem gezien: 'Er werken hier mensen in één team, met allebei eenzelfde niveau van opleiding, waarbij de een beter betaald krijgt dan de ander. De één heeft de lerarenopleiding doorlopen, de andere deed pedagogiek. Beide mensen doorlopen een hbo-opleiding, werken samen en toch krijgt de een meer dan de ander. Dat valt niet uit te leggen. We dealen ermee, maar het voelt vreemd. Een ander nog groter probleem is dat er nauwelijks tijd is te vinden voor voorbereiding en professionalisering van de pedagogen.'

Eén ministerie, één wet en één cao

Om de vorming van kindcentra naast bestaande systemen in Nederland te verduurzamen is echt iets nodig vindt Annette van Valkengoed: 'Dus ik pleit voor één ministerie voor kindzaken, één wet voor de vorming van kindcentra, één toezichtskader en één cao. En verder zouden wat mij betreft voorzieningen in opvang en onderwijs uit de commerciële sfeer mogen worden gehaald. De vorming van kinderen stimuleren kan in mijn ogen nooit financieel gedreven zijn.'

Hoofdstuk 3

Juridisch kader Kindcentra 2020

Saskia Laseur, Jochem Streefkerk en Paul Zoontjens

Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven welke visie Kindcentra 2020 voor ogen heeft en wat Kindcentra 2020 wil bereiken. Dit hoofdstuk richt zich op het juridisch kader waarbinnen deze plannen kunnen worden ontwikkeld. Het project Kindcentra 2020 pleit voor goede pedagogische voorzieningen voor ontwikkeling en educatie van kinderen van nul tot en met twaalf jaar. Dit pleidooi kent in zijn juridische uitwerking twee kernelementen:

1. Toegangsrecht kinderopvang

Ieder kind krijgt recht op toegang tot een minimum aantal uren kinderopvang. Dit recht op toegang is gratis (voor ouders). Het voorstel is om dit toegangsrecht 880 uur (voor nul- tot vierjarigen) respectievelijk 500 uur (voor vier- tot en met twaalfjarigen) te laten omvatten. Daarnaast kunnen organisaties een aanvullend pakket kinderopvang verzorgen dat door ouders die dit nodig hebben, bijvoorbeeld in verband met de combinatie van arbeid en zorg, kan worden ingekocht op basis van de huidige financieringssystematiek in de kinderopvangsector.

2. Eén organisatie voor ontwikkelen en leren

Het wettelijk mogelijk maken van Kindcentra 2020, door pedagogische voorzieningen voor ontwikkeling en educatie van kinderen van nul tot en met twaalf jaar door één organisatie aan te laten bieden. Vanuit één organisatie wordt dan zowel kinderopvang als primair onderwijs aangeboden: ontwikkelen én leren. Zo kunnen organisaties die ervoor kiezen kindcentrum te worden integrale en doorgaande ontwikkellijnen en dagprogramma's bieden, die een beroep doen op alle talenten van kinderen.

De twee hierboven genoemde onderdelen zijn voor Kindcentra 2020 onlosmakelijk met elkaar verbonden. Ten eerste vanwege het argument dat alle kinderen in deze combinatie een goede funderende start meekrijgen. Ten tweede omdat de onderdelen elkaar versterken. Alleen als kindcentra een dusdanige bezetting hebben dat de meerderheid van kinderen ook kan deelnemen aan de voorschoolse en buitenschoolse voorzieningen kan echt gewerkt worden aan doorgaande ontwikkellijnen en rijk gevarieerde dagprogramma's. De combinatie maakt een daadwerkelijke verbetering van de kwaliteit van onderwijs én kinderopvang mogelijk en is meer dan de som der delen. De twee kernelementen worden hieronder nader besproken.

Een toegangsrecht voor elk kind

Elders in dit boek en in het visiedocument werkt de regiegroep Kindcentra 2020 de noodzaak uit van een toegangsrecht voor ieder kind, uitgaande van onder meer de effectiviteit van inclusieve voorzieningen, de noodzaak om alle talenten van alle kinderen te ontwikkelen, het belang van investering in de vroege ontwikkeling van het kind, het voorkomen van achterstanden bij de start van de basisschool en de impact op latere leeftijd van succesvolle integratie van kinderen door opvang en educatie op jonge leeftijd. Bovendien helpt de bekostiging en garantie van toegang tot kinderopvang bij het stimuleren van arbeidsparticipatie van ouders.

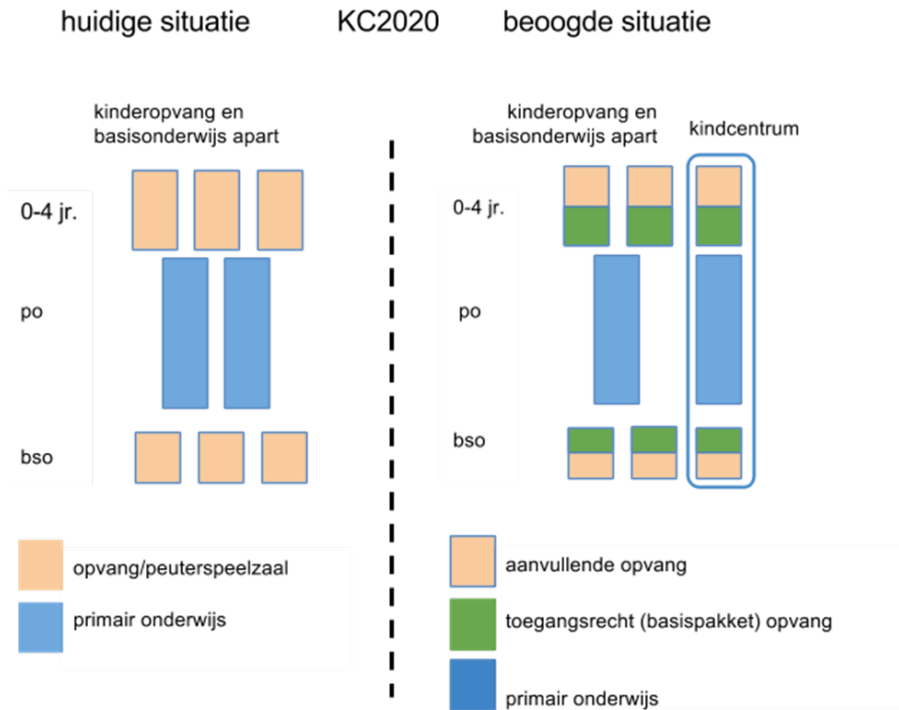
Deze belangen rechtvaardigen de bekostiging van een aantal vrijwillig af te nemen uren kinderopvang, naast het bekostigde onderwijs. Steeds meer scholen en kinderopvangorganisaties hebben bovendien (vanuit nieuwe onderwijs- en opvangconcepten) de behoefte om de invulling van de dag op nieuwe manieren vorm te geven. Kindcentra 2020 pleit daarom voor een modulaire opbouw van wenselijke voorzieningen voor jonge kinderen, waarbij onderwijs- en opvangtijd worden uitgedrukt in aantal uren per jaar. Afhankelijk van de pedagogische methode van een kindcentrum, kunnen deze uren integraal in een dagprogramma worden gecombineerd. In aantallen uren op jaarbasis, ziet dat voorstel er als volgt uit:

- onderwijstijd: gemiddeld 940 uur per jaar, conform de huidige praktijk;
- toegangsrecht opvang: 880 uur (nul tot vierjarigen) en 500 uur (vier tot en met twaalfjarigen);
- een aanvullend pakket opvangtijd: onbepaald aantal uren, op die momenten waarop dat voor ouders nodig is om arbeid en zorg te combineren (bijvoorbeeld vakanties, of aan de randen van de dag). De financiering van dit deel geschiedt volgens de systematiek van de Wet kinderopvang op dezelfde wijze als nu al gebruikelijk is in de kinderopvangsector.

Een nieuwe entiteit: het kindcentrum

Om samenwerking vanuit één organisatie mogelijk te maken stellen wij voor in de wet het begrip kindcentrum te definiëren. Het kindcentrum is een organisatie die zowel ruimte biedt aan de verzorging van primair onderwijs als kinderopvang: een nieuwe entiteit voor ontwikkelen en leren (zie de juridische uitwerking verderop in dit hoofdstuk). Op deze manier wordt aan de sectoren onderwijs en kinderopvang een nieuwe innovatieve en 'sectorverbindende' organisatie toegevoegd. Scholen kunnen ervoor kiezen om school te blijven (al dan niet in losse samenwerkingsconstructies met kinderopvangorganisaties) of op te gaan in een kindcentrum. Kinderopvangorganisaties kunnen als zelfstandige organisatie kinderopvang en buitenschoolse opvang blijven aanbieden (zowel het recht op toegang als het aanvullend pakket) of opgaan in een kindcentrum, dat onder dezelfde condities, doch met een sterke organisatorische verbinding tussen opvang en onderwijs, het toegangsrecht (basispakket) en aanvullend pakket van kinderopvang kan aanbieden. Kindcentra worden aan het bestaande palet van voorzieningen toegevoegd.

Schematisch ziet die aanvulling op het pedagogische veld er als volgt uit:



Figuur 1. Het kindcentrum

Kindcentra, in de beoogde vorm zoals hierboven omschreven, zijn nu niet mogelijk. De huidige praktijk legt beperkingen op aan vergaande en fundamentele samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang. In Bijlage 3 werken wij verschillende modellen van samenwerking schematisch uit; de daar genoemde modellen 3 en 4 schetsen de meest vergaande vorm van samenwerking, die nu niet gerealiseerd kunnen worden. Werken met kinderen van nul tot en met twaalf jaar vanuit één team, in het belang van kinderen, is onmogelijk. Intensieve samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang (met privaat gefinancierde kinderopvang, deels privaat en deels publiek gefinancierde peuterspeelzalen en publiek gefinancierd onderwijs) stuit op de grenzen van de sterk verschillende financiële en juridische kaders. Een nieuw stelsel is daarmee van wezenlijk belang. Een aanpassing (aanvulling) van bestaande wet- en regelgeving schept de randvoorwaarden voor het kindcentrum. Het wettelijk kader moet deze innovatieve pedagogische voorzieningen voor ontwikkeling en educatie mogelijk maken en het recht op toegang tot deze voorzieningen voor alle kinderen regelen.

Uitgangspunten bij het juridisch kader Kindcentra 2020

Dit hoofdstuk geeft een aanzet voor een juridisch kader dat het mogelijk maakt om kindcentra in te richten en het toegangsrecht in te voeren. Wij vinden het van belang om aan te geven dat dit juridisch kader wordt uitgewerkt vanuit het besef dat primair de kwaliteit van de professionals en de kwaliteit van de samenwerking tussen deze professionals leidend is voor de kwaliteit van kinderopvang en primair onderwijs. Met het scheppen van het juiste juridische kader kan het echte werk als het ware pas goed beginnen. Het biedt de noodzakelijke randvoorwaarden. Op dit moment vormen deze – meer structurele – factoren een belemmering. De wetgever heeft hierin de taak om tegemoet te komen aan de nieuwe wensen van de praktijk en deze te faciliteren. De regiegroep Kindcentra 2020 heeft een aantal richtinggevende uitgangspunten gehanteerd bij de uitwerking van het vereiste juridisch kader.

- Ten eerste moet het juridisch kader zo veel mogelijk aansluiten bij de bestaande praktijk en met name bij de bestaande wet- en regelgeving. Dit kader richt zich derhalve niet op een volledige stelselwijziging doch op de uitwerking op hoofdlijnen van een wijzigingswet op het gebied van primair onderwijs en kinderopvangvoorzieningen. Het juridisch kader maakt een natuurlijk groeipad mogelijk waarbij organisaties, vanuit de huidige situatie kunnen doorgroeien naar een kindcentrum, maar daartoe niet verplicht zijn.
- Ten tweede is keuzevrijheid van ouders het uitgangspunt. Daar waar sprake is van een toegangsrecht voor kinderen wordt uitdrukkelijk een recht bedoeld en geen plicht. Ouders bepalen volledig zelf of zij hun kinderen willen laten participeren in opvangvoorzieningen en naar welk type voorzieningen/school zij hun kinderen in de leeftijd van nul tot en met twaalf jaar willen sturen; dat kan een kindcentrum zijn, dat kan ook dagopvang of buitenschoolse opvang betreffen die niet vanuit een kindcentrum wordt aangeboden. Uitbreiding van de leerplicht is in deze uitwerking niet aan de orde.
- Ten derde dient elk blauwdrukdenken te worden voorkomen. Hoe op lokaal niveau het geheel van pedagogische voorzieningen wordt vormgegeven is per situatie verschillend. De vraag of dat tot samenwerkingsvormen leidt en of dat wel of niet tot een kindcentrum leidt wordt lokaal bepaald door de verschillende partijen.
- Ten vierde is er keuzevrijheid voor opvang- en onderwijsorganisaties. De keuze om wel of niet over te gaan tot de realisatie van een kindcentrum is een keuze van de bestuurders van deze organisaties. Kindcentra vormen een nieuwe mogelijke voorziening die aan het bestaande palet van voorzieningen wordt toegevoegd. Deze integrale vorm wordt dus wel mogelijk gemaakt met de voorgestelde stelselaanvulling, maar niet verplicht gesteld.
- Ten vijfde beoogt het juridisch kader het behoud van ondernemerschap en het stimuleren van innovatie. Aan de sectoren primair onderwijs en kinderopvang wordt een nieuwe innovatieve entiteit toegevoegd. De nieuwe vormen entiteit krijgt een dusdanige juridische vorm dat het ondernemerschap geen gevaar vormt voor het voortbestaan van het onderwijsdeel in de nieuwe entiteit.

Randvoorwaarden bij de vorming van een kindcentrum

Om op zorgvuldige wijze tot de vorming van kindcentra te kunnen komen, is het van belang dat vooraf goed wordt nagedacht over de startcondities en de manier waarop de vrijwillige transitie naar een kindcentrum kan plaatsvinden.

De eerste randvoorwaarde daarbij is de eis dat een kindcentrum alleen gevormd kan worden op basis van de samenwerking van een bestaande organisatie voor primair onderwijs en een bestaande organisatie voor kinderopvang (of een peuterspeelzaal of organisatie voor voorschoolse opvang). Dit is om twee redenen van belang:

Ten eerste vergt het geven van onderwijs en het werken met kinderen in een pedagogische omgeving waarin aandacht is voor de ontwikkeling en de educatie van kinderen in een niet-schoolse setting verschillende competenties. Kinderen hebben in de diverse levensfasen en in diverse contexten verschillende ontwikkelingsbehoeften. Het vergt specifieke kennis en expertise om die ontwikkeling te kunnen stimuleren, rekening houdend met de kenmerken van kinderen in de baby-, dreumes-, peuter-, kleuter- en basisschoolleeftijd. De expertises van de huidige sectoren onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzalen vullen elkaar daarbij goed aan. Dit zal leiden tot een rijke pedagogische voorziening, zonder dat er ‘verschoolsing’ van de kinderopvang plaats zal vinden.

Ten tweede is in beide sectoren veel geïnvesteerd in capaciteit en competenties van medewerkers, huisvesting en andere middelen. Voorkomen moet worden dat er onnodige kapitaalvernietiging plaatsvindt. Daarom is het van belang dat kindcentra gevormd worden door bestaande organisaties voor kinderopvang, peuterspeelzalen en onderwijs, die ervoor kiezen om op gelijkwaardige en vrijwillige basis in een kindcentrum op te gaan.

De tweede randvoorwaarde is dat een kindcentrum alleen gevormd kan worden op basis van een pedagogisch meerjarenplan waarin is uitgewerkt hoe het kindcentrum vorm en inhoud gaat geven aan goede dagarrangementen, doorgaande ontwikkellijnen voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar en kindnabije zorg. Partijen zullen daarbij tevens aandacht besteden aan de wijze waarop het kindcentrum de onderwijstijd en de tijd van het toegangsrecht (basispakket) combineert (mengen van formeel en informeel leren), hoe de middelen op doelmatige wijze ingezet worden en het aanvullende pakket voor opvang georganiseerd wordt. Tevens zal het kindcentrum daarbij aangeven op welke wijze het vorm wil geven aan een sluitende zorgstructuur voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar en hoe het aan wil sluiten op de lokale zorgstructuur.

De derde randvoorwaarde is dat op een goede wijze invulling gegeven wordt aan de manier waarop ouders (van kinderopvang en onderwijs) via de medezeggenschapsorganen betrokken worden bij de totstandkoming van het kindcentrum.

De vierde voorwaarde is de inrichting van een proces dat borgt dat de totstandkoming van kindcentra op lokaal niveau op een evenwichtige manier geschiedt. Uitgangspunt bij een dergelijk proces is dat het initiatief bij bestaande organisaties van primair onderwijs en kinderopvang ligt. Deze organisaties hebben met welzijnsorganisaties en gemeenten een gezamenlijke verantwoordelijkheid om kinderen een goede start te geven in het leven. In dat kader is het raadzaam dat gemeenten zelf (eveneens)

een visie ontwikkelen op de manier waarop zij willen bijdragen aan de vorming van kindcentra en op hun verbindende of initiërende rol. Daarnaast is van belang in welke mate en op welke wijze regievoering plaatsvindt, onverlet het feit dat het initiatief primair bij de onderwijs- en kinderopvangorganisaties ligt. Elementen daarbij kunnen zijn:

- voedingsgebied: het gaat om organisaties die in eenzelfde voedingsgebied werken (met uitzondering van nieuwe wijken). Partijen uit één gebied zullen eerst samen overleggen, voor een kindcentrum kan worden gevormd. De procedure rondom de samenwerking die daaruit kan ontstaan, is omgeven met eisen van redelijkheid en billijkheid;
- regievoering: op verschillende wijzen kan een proces van overleg worden gerealiseerd via een vorm van lokaal of regionaal overleg (inclusief geschillenregeling) om tot samenwerking te komen. Nader uitgewerkt moet worden in welke mate de gemeentelijke overheid daarbij een rol krijgt. Dat kan een vergaande rol zijn (als 'marktmeester'), een procesinhoudelijke rol (bijvoorbeeld als voorzitter van een lokaal of regionaal overleg), een procedurele rol (de gemeente geeft een 'concessie' af als de procedure om tot een kindcentrum te komen zorgvuldig is doorlopen) of een vrijwillige rol (alleen als partijen daar om vragen kan de gemeente een rol vervullen).

Uitwerking juridisch kader kindcentra 2020

Dit deel van hoofdstuk drie werkt het juridisch kader uit. Het juridisch kader beschrijft hoe het kindcentrum past in het wettelijk denken over onderwijs en ontwikkeling in Nederland tot nu toe. Vervolgens wordt, vanuit juridisch perspectief, uitgewerkt welke wettelijke wijzigingen noodzakelijk zijn om te komen tot de realisatie van kindcentra die kinderopvang en onderwijs vanuit één organisatie bieden. Ook de wijze waarop het toegangsrecht vorm kan krijgen, wordt in dit juridisch kader uitgewerkt. Het juridisch kader laat zien wat mogelijke juridische constructies zijn binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving, welke belemmeringen er fiscaal/juridisch zijn en hoe deze belemmeringen weggenomen kunnen worden.

Ontwikkelingsperspectief en uitgangspunten

- 1.1 Deze uitwerking richt zich vooral op de meest vergaande vorm van samenwerking: de nieuwe, integrale entiteit van een 'kindcentrum' (zie model 4 van Bijlage 3). Wij gaan in op aandachtspunten op het gebied van ontwikkeling, onderwijs en opvang, financiering, besturing en organisatie. We geven mogelijke oplossingsrichtingen aan en gaan in op de rol van de overheid cq. de wetgever, waar het de transitie naar en regeling van de aanvulling op het onderwijs- en opvangstelsel betreft. Het staat schoolbesturen en ondernemers vrij om te kiezen voor deze nieuwe entiteit. Andere vormen van samenwerking of het los van andere partijen functioneren als school of kinderopvanglocatie blijven uiteraard ook mogelijk. Er is geen sprake van een blauwdruk.
- 1.2 Naast nieuwe wet- en regelgeving is de medewerking van veel partijen nodig. In de fase waarin wordt gewerkt aan de uitbreiding van het opvang- en onderwijsstelsel is behoefte aan prudentie, voorspelbaarheid en duidelijkheid.

Reeds bestaande rechten en rechtsposities van betrokkenen moeten worden gerespecteerd; een stevig draagvlak onder deze betrokkenen is noodzakelijk voor een zorgvuldige uitbouw van het stelsel

Ontwikkeling en leren als alternatief naast onderwijs en kinderopvang

- 1.3 Wat nu wordt begrepen als kinderopvang, tussenschoolse opvang, peuterspeelzaalwerk, voor- en voerschoolse educatie en basisonderwijs kan straks integraal – ontwikkelen en leren – en in een doorgaande lijn – van nul tot en met twaalf jaar – worden aangeboden. Er wordt dus beoogd een alternatieve mogelijkheid aan het bestel toe te voegen, die niet per se als vervanging van bestaande vormen van onderwijs en opvang hoeft te dienen. Elke bestaande organisatie en instelling maakt voor zich de afweging of dit integrale aanbod en een doorgaande leerlijn een vorm is die bij de organisatie past. Als dat niet zo is, dan blijft ‘traditioneel’ onderwijs en opvang mogelijk.

Realiseren van een afgeleide (bekostigde) positie voor het kindcentrum

- 1.4 Het juridisch kader werkt voorts vanuit het idee dat een kindcentrum functioneert als één entiteit voor ontwikkelen en leren en toegankelijk is voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar. Doel is om het kindcentrum – gelijk de basisschool en (deels) het kinderopvangcentrum – van overheidswege te bekostigen. Wij gaan uit van de mogelijkheid, niet de verplichting, om als één entiteit te functioneren. De basisschool en het kinderopvangcentrum als losse entiteit blijven ook wettelijk verankerd. In welke mate de ontwikkelactiviteiten die buiten het huidige onderwijsaanbod vallen, worden bekostigd, is een politieke keuze. Daarbij kan bijvoorbeeld gevarieerd worden in het aantal te bekostigen uren, de hoogte van een eventuele (vrijwillige) ouderbijdrage of het aantal kinderen dat per gezin in aanmerking komt voor bekostigde ontwikkelingsactiviteiten.

Regie van (de)centrale overheid

- 1.5 De beweging naar een uitbreiding van het bestel moet van onderop komen en de bestaande vormen van samenwerking tussen onderwijs en opvang mogen niet worden doorkruist. In het kader van de benodigde aanpassingen in wet- en regelgeving, inrichting van organisaties en bijvoorbeeld de aanpassing van cao's, lijkt een regiefunctie van de (de)centrale overheid geboden en gewenst. Hoe deze regiefunctie precies gestalte zal krijgen, zal onderwerp van een nadere uitwerking zijn. Nu wordt al wel aanbevolen om vanuit gelijkwaardigheid van kinderopvang en onderwijs te werken naar een nieuwe mogelijkheid van bekostigde kindcentra. Er moet zo veel mogelijk recht worden gedaan aan het uitgangspunt van onderlinge versterking van elkaars activiteiten en werkwijze. Om de ambitie van een kindcentrum te kunnen realiseren is immers expertise vanuit de beide sectoren nodig. De overheid kan dit borgen en stimuleren. Zie ook onder ‘Randvoorwaarden bij de vorming van een kindcentrum’ op pag. 51.

Het begrip ontwikkeling

- 2.1 Hoewel kindcentra vooral moeten worden gezien als toevoeging aan het bestaande stelsel van opvang en onderwijs, kunnen we niet heen om een aantal fundamentele vragen die met hun integrale karakter samenhangen. Hoe is juridisch het daarin centraal staande begrip ‘ontwikkeling’ te plaatsen en hoe verhoudt zich dat tot (vooral) het begrip ‘onderwijs’ dat zo stevig is verankerd in de internationale verdragen, artikel 23 Grondwet en de wetgeving? De vraag is niet vrijblijvend. De term ‘onderwijs’ is geijkt in een aantal opzichten. Zij is van belang voor overheidsbekostiging, voor het overheidstoezicht, de leerplicht en voor de rol van de overheid om de deugdelijkheid van het stelsel te bewaken, om maar een paar voorbeelden te noemen. Daarbij is het niet zo dat wanneer iets als ‘onderwijs’ wordt aangemerkt onmiddellijk en automatisch het geheel van de bevoegdheden en plichten van de overheid in werking treedt. Het wordt dan echter wel van belang voor de overheid om er haar positie tegenover te bepalen. We staan hier kort stil bij de begripsmatige terminologie en de gevolgen daarvan.
- 2.2 In het Kinderrechtenverdrag (VRK) vermeldt artikel 28 dat de staten die partij zijn bij het verdrag het recht op onderwijs erkennen van het kind. Het recht op onderwijs omvat een aantal specifieke rechten die in het vervolg van het verdragsartikel worden opgesomd, zoals verplicht en gratis toegankelijk primair onderwijs en door de staat beschikbaar te stellen en steeds toegankelijker te maken voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en hoger onderwijs. Ook wordt daarmee een stelsel van scholen vastgelegd van primair tot en met hoger onderwijs. Wat hier onderwijs precies betekent, vertelt deze bepaling niet. Artikel 29, eerste lid, VRK licht een tipje van de sluier op: de staten komen overeen dat het onderwijs dient te zijn gericht ‘op de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind’. Strikt genomen hoeft zich dat niet te beperken tot de leerplicht. Verder wordt daarbij niet een dominante overheidsrol verondersteld. Het tweede lid van artikel 29 VRK bezweert immers dat geen enkel gedeelte van de bepalingen over het recht op onderwijs zo mag worden uitgelegd dat het de vrijheid aantast van particulieren om onderwijsinstellingen op te richten en daaraan leiding te geven. Maar ook deze onderwijsinstellingen moeten wel beantwoorden aan door de overheid vastgestelde minimumnormen inzake het onderwijs. Een duidelijke grens aan de overheidsrol wordt verder gesteld door het recht van het kind op rust en vrije tijd en op deelneming aan spel en recreatieve bezigheden en aan het culturele en artistieke leven, passend bij diens leeftijd (art. 31 VRK). Onderwijs is getuige het verdrag duidelijk iets anders dan sport en spel en cultuur en kunst, wat niet wil zeggen dat de laatsten niet in het onderwijs een plaats mogen krijgen. Het gebeurt feitelijk ook overal in de wereld. Het doel van onderwijs om de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind te ontplooien (artikel 29 VRK) is lastig te bereiken zonder gerichte aandacht voor op zichzelf niet als onderwijs te betitelen activiteiten van sport en spel, kunst en cultuur. Een en ander zijn dus in zekere zin op elkaar aangewezen, zoals ook het verdrag erkent. Voor de volledige ontplooiing van het kind zijn beide nodig.

Dat betekent dat niet op voorhand kan worden uitgesloten dat bepaalde activiteiten die op zichzelf niet als onderwijs kunnen worden betiteld, niettemin 'mee delen' in de betekenis die het begrip onderwijs met zich meedraagt.

- 2.3. Het begrip 'onderwijs' in artikel 23 Grondwet heeft net als in de verdragen een open karakter. Bij het 'geven van onderwijs is vrij' (tweede lid) gaat het in de eerste plaats om de activiteit van het onderwijzen, het primaire proces dat zich afspeelt in de relatie tussen leraar en leerling. Dit is eigenlijk de kern waar het bij onderwijs om zou moeten gaan. In een uitspraak uit 2011 definieert de hoogste bestuursrechter onderwijs tijdens de leerplicht als een activiteit waarbij sprake moet zijn 'van een zekere mate van sturing en structurering van het leerproces'. Dat volgt immers uit de onderwijswetten, die voorschrijven dat leerplichtigen langs de kerndoelen moeten worden geleid en dat hun vorderingen inzichtelijk moeten zijn. De Afdeling geeft aan dat het bij de omschrijving niet alleen hoeft te gaan om onderwijs waarbij een docent op klassikale wijze kennis en vaardigheden overdraagt aan leerlingen. Ook onderwijs dat wordt 'gestuurd' door de vragen van leerlingen kan hieronder vallen, mits daarbij sprake is van de overdracht van kennis en vaardigheden op leerplichtigen (ABRS 20 juli 2011, LJN: BR2291, AB 2012, 23 m.nt. Noorlander (De Koers I)). Deze strikte definitie geldt niet voor onderwijs buiten de leerplicht. Zo is er oudere jurisprudentie van de Hoge Raad, waarbij danslessen, Mensendiecklessen en autorijlessen eveneens onder de werking van artikel 23 Grondwet zijn gebracht. Verder is het een geaccepteerde methode binnen het bekostigde hoger onderwijs om meer op basis van gelijkwaardigheid de relatie tussen docent en student vorm te geven.
- 2.4. De term 'ontwikkeling' die centraal staat in het kindcentrum zou kunnen worden omschreven als 'het geheel van activiteiten van en voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar (waaronder het leerplichtig onderwijs) dat zowel spelen, recreatief bezig zijn, als leren kan omvatten en dat in een doorgaande lijn bijdraagt aan de (verdere) ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind'. Deze activiteiten krijgen gestalte met de hulp van begeleiders die gezamenlijk werken vanuit een coherente pedagogische visie. De verwantschap met onderwijs in het algemeen, maar ook het verschil met onderwijs tijdens de leerplicht, is hier in een notendop geschetst. Het is van belang om kort in te gaan op de mogelijke consequenties van die verwantschap en dat verschil.
- 2.5. Eerst het verschil. Op het bezoek van een integrale voorziening voor opvang en onderwijs is de leerplicht slechts op het onderwijsdeel van toepassing. Afgezien van de mogelijkheid dat men het vanuit politieke overwegingen niet opportuun acht de leerplicht uit te breiden naar opvang (een opvangplicht, of de facto: een ontwikkelplicht), zijn daarvoor ook inhoudelijke en begripsmatige argumenten aan te voeren, zoals uit het voorgaande mag blijken. Het betekent in essentie dat de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind bij de ouders berust en dat de keuze van ouders om hun kind op een integraal kindcentrum te plaatsen daarom vrij is. Voor de opzet van de activiteiten in het kindcentrum en de mate van betrokkenheid van ouders daarbij, heeft dit belangrijke consequenties die per kindcentrum gestalte moeten krijgen.

- 2.6 Voor zover 'ontwikkelingsactiviteiten' niet aan te merken zijn als leerplichtig onderwijs en zij naar de aard evenmin met algemeen vormend middelbaar onderwijs of hoger onderwijs kunnen worden gelijkgesteld, geldt er krachtens artikel 23 Grondwet geen verplichting voor de overheid om deze te bekostigen. Ook zijn hierop niet de wettelijke bepalingen inzake het curriculum en de kerndoelen (art. 8 en 9 Wpo, art. 1a1 Lpw 1969) van toepassing. Een en ander betekent dat een eventuele incorporatie van (de activiteiten van) kindcentra in de onderwijswetgeving dus een aparte behandeling vereist.
- 2.7 Maar er is ook verwantschap met onderwijs. Artikel 8, eerste lid, Wpo bepaalt dat het onderwijs op de basisschool zodanig wordt ingericht 'dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen.' Daartoe moet het onderwijs worden 'afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.' Volgens het tweede lid van dat wetsartikel gaat het hierbij om 'de emotionele en de verstandelijke ontwikkeling', 'het ontwikkelen van creativiteit', 'het verwerven van noodzakelijke kennis' en het verwerven 'van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden.' Het is duidelijk dat hier naar de inhoud gezien onderwijs en ontwikkeling dicht bij elkaar komen.
- 2.8 Maatschappelijk heeft zich dit al een tijd geleden vertaald in op onderwijs aansluitende kinderopvangactiviteiten. Zo heeft de onderwijswetgever de taken van voorschoolse educatie en het systematisch betrekken van kinderopvang bij het lokaal educatief overleg tot zijn zorg gerekend (door deze onderwerpen aan de zorg van de lokale overheid toe te vertrouwen). Vanuit die verwantschap geredeneerd is de keuze voor de integratie van activiteiten van ontwikkeling en onderwijs in één instelling een welbewuste keuze. Het belang van een al in een vroegtijdige fase gestructureerde en doorgaande ontplooiing van het kind, zoals dat wordt begrepen in het kader van het verdragsrechtelijk beschermde recht op onderwijs, staat voorop. Hierbij kan de overheid verdergaande keuzen maken met betrekking tot de bekostiging en regulering van ontwikkelactiviteiten. Daarbij ligt aansluiting bij de bestaande onderwijswetgeving voor de hand van bepalingen die op institutionele en materiële aspecten gestalte geven aan integrale kindcentra. Ook het toezicht op de kwaliteit van de kindcentra zou daarbij in één hand kunnen worden gebracht. En verder zouden de wettelijke bepalingen inzake de gemeentelijke taak op het gebied van huisvesting hiervoor aangepast kunnen worden.

Toegangsrecht

- 2.9 Onderwijs en ontwikkeling zijn verschillend maar ook verwant. Wij achten het in het belang van ieder kind geboden om stevige voorwaarden te creëren voor diens doorlopende ontwikkeling in een institutioneel en materieel ingekaderd geheel van voorzieningen binnen een kindcentrum. Onderbrenging van de bestuurlijke verantwoordelijkheid hiervoor bij één ministerie ligt in de rede. Het integreren van bepalingen die voorheen alleen de kinderopvang en onderwijs betroffen is daarbij geboden.
- 2.10 De integrale aanpak van opvang en onderwijs die hier wordt gepresenteerd, hangt samen met een wijziging in het politieke denken over opvang en onderwijs, uitgaande van een ontwikkelrecht. Ieder kind krijgt daarmee – buiten de (verplicht af te nemen) onderwijstijd – een toegangsrecht op het volgen van een aantal uren 'ontwikkeling' per jaar (880 resp. 500 uur).

Voor het gebruikmaken van dit toegangsrecht bestaat geen verplichting, waardoor ouders kunnen kiezen of zij volledig, gedeeltelijk of in het geheel geen aanspraak maken op dit toegangsrecht. Het staat ouders bovendien vrij wáár zij het toegangsrecht afnemen: bij een kindcentrum of bij een traditionele kinderopvanglocatie. Het uitgangspunt is evenwel dat voor en naast het reeds bestaande leerplichtig onderwijs, ook het recht bestaat om ontwikkeltijd af te nemen (het toegangsrecht). De financiële en organisatorische implicaties voor (cq. knelpunten van) het huidige stelsel, komen in de volgende paragrafen nader aan de orde.

Knelpunten organisatie en bestuur

Soorten instellingen

- 3.1 De Wet op het primair onderwijs (Wpo) voorziet in artikel 1 in een lijst definities, die een basis legt voor de structuur van het onderwijsbestel en de toepasselijkheid van de Wpo afbakent. Zo ook de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wkkip), waarin de structuur van het opvangbestel wordt vastgelegd. Een centraal begrip in de Wpo is de (basis)school, waaronder wordt begrepen een school waar (basis)onderwijs wordt aangeboden. De school vormt tevens het organisatorische aangrijpingspunt voor berekening van de bekostiging in het Besluit bekostiging Wpo. Centrale begrippen in de Wkkip zijn het gastouderbureau, kindcentrum en de peuterspeelzaal. Waar in het vervolg wordt gesproken over kindcentrum, wordt bedoeld de – nieuwe – instellingsvorm waarin ontwikkelen én leren (integraal) worden aangeboden.
- 3.2 De door de Wpo en Wkkip aangemerkte instellingen zijn de enige plekken waar bekostigd onderwijs, dan wel erkende opvang kan worden aangeboden. Dat betekent dat er vooralsnog – door de wet – geen organisatie wordt aangemerkt waardoor (cq. waarbinnen) de combinatie van opvang en onderwijs kan worden aangeboden. Dit leidt tot knelpunten in de financiering (zie de uitwerking ‘Knelpunten financiering’ verderop in dit hoofdstuk), maar tevens tot onnodige moeilijkheden bij de inrichting en aansturing van een organisatie die zich tegelijk op het aanbieden van opvang én onderwijs wil richten (zie ter illustratie ook de schematische weergaven in bijlage 3).

Inrichtingsvoorschriften

- 3.3 De Wpo en Wkkip geven beide een eigen kader voor de governance van de organisatie waar onderwijs respectievelijk opvang wordt aangeboden. Dat betekent in sommige gevallen dat sprake is van gelijke (dubbele) eisen, maar ten aanzien van bijvoorbeeld het (externe) toezicht en de medezeggenschap is sprake van afwijkende eisen. Met name op het gebied van de medezeggenschap leiden deze afwijkende eisen tot moeilijkheden waar het de mogelijkheid van een daadkrachtig centraal bestuur betreft. Oudercommissie, ondernemingsraad en medezeggenschapsraad strijden om voorrang. De wet voorziet nu niet in de mogelijkheid van één gezamenlijk medezeggenschapsorgaan.
- 3.4 Onderwijs- en opvangorganisaties hebben nu te voldoen aan verschillende toezichtkaders en worden door verschillende toezichthouders gecontroleerd. Wanneer kindcentra voor overheidsbekostiging in aanmerking worden

gebracht, vraagt dat ook om toezicht vanuit de overheid. De meest geëigende manier van extern toezicht op kindcentra gaat uit van controle door één toezichthouder op basis van één toezichtkader (dat de bestaande toezichtkaders voor onderwijs en opvang grotendeels kan combineren). Hiermee ontstaan drie terreinen van toezicht: toezicht op basisscholen, toezicht op kinderopvangcentra en toezicht op kindcentra.

Openbaar onderwijs

- 3.5 In artikel 48 Wpo zijn voorschriften opgenomen betreffende onder meer de inrichting van (stichtingen voor) openbaar onderwijs. Lid 4 luidt: ‘het statutaire doel van de stichting is uitsluitend het geven van openbaar onderwijs overeenkomstig artikel 46’. In beginsel wordt deze bepaling zo geïnterpreteerd dat de stichting alleen activiteiten mag ontplooiën die verband houden met het geven van openbaar onderwijs. Dit heeft tot gevolg dat een opvangorganisatie, noch een openbaar kindcentrum door een stichting voor openbaar onderwijs in stand kan worden gehouden. Ook het omgekeerde is niet mogelijk. In het model dat voor ogen staat, kunnen – onafhankelijk van de grondslag van een onderwijsorganisatie – vanuit de eigen organisatie óók bekostigde opvangactiviteiten worden aangeboden.
- 3.6 Gemeenten hebben een (grond)wettelijke taak om in voldoende openbaar onderwijs te (doen) voorzien. Daaruit voortvloeiend is in de wet geregeld dat – wanneer het openbaar onderwijs is verzelfstandigd – de gemeenteraad een doorslaggevende invloed moet (kunnen) hebben in het bestuur van een school. Dat wil in de praktijk zeggen dat de gemeenteraad de bestuurders of toezichthouders benoemt, dan wel de begroting/jaarstukken goedkeurt of krijgt toegezonden.

Oplossingsrichting: aanvulling van het instellingsbegrip

- 3.7 Een gecombineerd aanbod van opvang en onderwijs door een kindcentrum, vraagt om een aanvulling op het huidige systeem van onderwijs- en opvanginstellingen. Wet- en regelgeving gaan momenteel primair uit van een gescheiden aanbod van deze activiteiten (zie ook de schematische weergave in Bijlage 3). Door de wettelijke vastlegging van een begrip van instelling, waarbinnen onderwijs en opvang gezamenlijk – en integraal in de vorm van ontwikkeling en leren – kunnen worden aangeboden, wordt de aansturing en financiering van een integrale organisatie mogelijk gemaakt. De nieuwe instelling vormt een inhoudelijke optelsom van de bestaande instellingen en sluit voor het overige zo veel mogelijk aan bij de bestaande wet- en regelgeving (zie model 4 in Bijlage 3).
- 3.8 Nu de nieuwe instelling publiek gefinancierd wordt (zie alinea 4.1 en verder), is de noodzaak van deugdelijk bestuur en toezicht gegeven. In dat kader lijkt het logisch om voor de besturing van deze instellingen aan te sluiten bij de (strengere) governance voorschriften uit de onderwijswet- en regelgeving. Voor wat betreft medezeggenschap kan een keuzemodel bedacht worden, waarin ofwel geopteerd wordt voor een model dat aansluit op de Wet medezeggenschap op scholen, ofwel een dat aansluit op de Wet op de ondernemingsraden (vergelijkbaar met het keuzemodel in het hoger onderwijs).

- 3.9 De introductie van een nieuwe instelling dient voorts nog gepaard te gaan met een uitbreiding van de mogelijke doelomschrijving van een stichting voor openbaar onderwijs. Zonder een dergelijke uitbreiding kan de nieuwe instelling niet door een stichting voor openbaar onderwijs in stand worden gehouden, dan wel kunnen openbaar onderwijs en opvang niet binnen één instelling worden aangeboden. De uitzondering die is opgenomen in het ter consultatie voorgelegde wetsvoorstel Samenwerkingsschool, kan als voorbeeld dienen: artikel 48 lid 4 Wpo wordt dan aangevuld met een uitzondering op het voorgeschreven doel, voor zover dat nodig is ten behoeve van instandhouding van de nieuwe instelling.

Knelpunten financiering

Versnippering

- 4.1 De financiering van onderwijs en opvang is versnipperd over de centrale overheid, lokale overheden en ouders. Kinderopvang wordt in beginsel betaald door werkgevers en ouders van wie de laatsten in bepaalde gevallen worden gesubsidieerd door de centrale overheid. Tussenschoolse opvang komt gedeeld voor rekening van de ouders en de basisschool. Peuterspeelzalen worden betaald door de gemeente, met een eigen bijdrage van ouders. Voorschoolse educatie komt voor rekening van de gemeente (en indirect deels ook voor rekening van het Rijk via een bijdrage aan het gemeentefonds); vroegschoolse educatie komt voor rekening van de centrale overheid. Het basisonderwijs wordt door de centrale overheid bekostigd, op basis van het leerlingenaantal van een school, waarbij de gemeente verantwoordelijk is voor de huisvesting van het onderwijs. Het basisonderwijs kan daarbij bovendien een vrijwillige bijdrage van ouders vragen.
- 4.2 Deze versnippering is mede terug te voeren op verschillende opvattingen over onderwijs en opvang. Artikel 23 Grondwet stelt in lid 4 de overheid de taak te voorzien in voldoende openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen. In lid 7 is vervolgens vastgelegd dat openbaar en bijzonder onderwijs dat aan wettelijke voorwaarden voldoet, gelijk worden bekostigd door de overheid. In beginsel werd in de genoemde leden van artikel 23 Grondwet alleen leerplichtig onderwijs bedoeld, maar inmiddels heeft de overheid zich deze plicht (in verschillende vormen) op elk onderwijsniveau aangetrokken. Een soortgelijk constitutioneel recht met betrekking tot kinderopvang kennen we in Nederland niet. Wel heeft er in vroegere tijden een overheidstaak met betrekking tot 'het armbestuur en de opvoeding der arme kinderen' (artikel 228 Grondwet 1815) gegolden.
- 4.3 Tot 1973 werd deze 'opvoedingsverantwoordelijkheid' met zoveel woorden in de Grondwet genoemd. Inmiddels is deze plicht opgegaan in het huidige artikel 20 Grondwet, waarin de sociale zekerheid wordt verwoord: *'de bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.'* Het gaat hier om een zogenaamd *sociaal* grondrecht. Er kunnen als zodanig geen concrete aanspraken en rechten aan worden ontleend, wat betekent dat in tegenstelling tot het onderwijs, er geen constitutioneel erkend recht op bekostiging van opvang bestaat.

- Dit brengt mee dat de integrale voorziening van opvang en onderwijs waarin door kindcentra voorzien zal worden, ook niet – in zijn integrale vorm – op een constitutioneel bekostigingsrecht aanspraak kan maken (zie al alinea 2.6).
- 4.4 Evenwel is het mogelijk – en wij vinden dit van het grootste belang – dat de wetgeving (Wpo, Wkcp) wordt aangepast om een dergelijk recht op bekostiging van ‘ontwikkeling’ mogelijk te maken (parallel aan het toegangsrecht van kinderen). Daarbij zou als maatstaf moeten gelden dat met de overheidsbekostiging een bepaald aantal uren per jaar gratis ontwikkeling per kind wordt gegarandeerd (toegangsrecht van 880 resp. 500 uur per jaar). Vanuit het oogpunt van stabiliteit en continuïteit opteren wij daarbij voor een tot instellingen ‘gericht bekostigingsregime’: daarmee wordt ook de invloed op het huidige bekostigde (onderwijs)bestel ingekaderd. In het onderstaande wordt nader ingegaan op een tweetal vraagstukken die met zo'n bekostigingsregime gepaard gaan.

Gescheiden stromen van bekostiging onderwijs en ontwikkeling

- 4.5 De omvang en het niveau van de bekostiging van onderwijs is constitutioneel verankerd. Uit de Grondwet blijkt dat de inspanning van de overheid erop moet zijn gericht om een zodanig niveau van bekostiging te garanderen dat een school er normaal door kan functioneren (dit blijkt uit lid 4: het beschikbaar stellen van ‘eigen’ openbare scholen) en dat dit niveau hetzelfde moet zijn voor scholen van openbaar en wettelijk erkend en gereguleerd bijzonder leerplichtig onderwijs (lid 7). Aan deze specifieke garantie van het door directe en actieve bemoeienis van de overheid beschikbaar zijnde stelsel van voor iedereen toegankelijke onderwijsvoorzieningen mag niet worden getornd bij de bekostiging door de overheid van ontwikkelingsactiviteiten. Ook mag daaraan niet worden getornd door – in gevallen waarin onderwijs en opvang integraal als leren en ontwikkelen worden aangeboden – een ouderbijdrage verplicht te stellen, die feitelijk ook de mogelijkheid tot het volgen van onderwijs van die prestatie afhankelijk maakt (zie alinea's 4.7 en 4.8).
- 4.6 Hiernaast speelt nog dat er – voor de middellange termijn – ook praktische scheidslijnen zijn tussen onderwijs en opvang. Het onderwijspersoneel kan momenteel niet zomaar voor opvangactiviteiten worden ingezet, nu daarvoor specifieke kwaliteitseisen gelden, en er voor hen ook een ander salarisgebouw geldt. Ook van de eisen inzake de leermiddelen kan in verband met het voorgeschreven onderwijscurriculum niet zomaar afstand worden genomen.

Integraal aanbod alleen mogelijk indien bekostigd

- 4.7 De algemene toegankelijkheid van het onderwijs, waar de overheid zich blijkens artikel 23 van de Grondwet voor garant stelt, is een gegeven. Dit wil zeggen dat onderwijs toegankelijk moet zijn, zonder verder afhankelijk te zijn van een (ouder)bijdrage.
- 4.8 Organisaties die een integraal aanbod van opvang en onderwijs (ontwikkelen én leren) willen aanbieden, mogen dus geen extra bijdrage verplicht stellen: door de vormgeving van het dagprogramma wordt daarmee immers het volgen van onderwijs feitelijk afhankelijk gesteld van de bijdrage die voor het opvangdeel wordt gevraagd. Een integraal aanbod van onderwijs en *bekostigde* opvang is wel mogelijk: ouders hoeven dan geen bijdrage voor het integrale programma te betalen.

Scheiding publieke en private middelen

- 4.9 Wanneer het kindcentrum van overheidswege wordt bekostigd, heeft het bestuur van dat kindcentrum de taak inzichtelijk te maken welke middelen in het kader van ontwikkeling zijn verworven en in het kader van ontwikkeling worden uitgegeven. Deze eis tracht te voorkomen dat publieke middelen (ontwikkelbekostiging) aan eventuele private activiteiten (zoals niet-bekostigde ontwikkelactiviteiten) worden besteed. Dit vraagstuk speelt onder meer in het geval van een aanvullende inkoop door ouders van extra opvang (waarmee dan de dagdelen ontwikkelrecht wordt overstegen).
- 4.10 In het opvanglandschap werpt de mogelijkheid van een toegangsrecht en de daarmee gepaard gaande bekostiging van ontwikkeling, een extra vraag op. Veel kinderopvangorganisaties gaan uit van een besloten vennootschap, die – in tegenstelling tot stichtingen voor onderwijs of opvang – de mogelijkheid heeft om winst uit te keren. De uitkering van winst die (ten dele) opgebouwd is vanuit publieke middelen werpt mogelijk maatschappelijke en politieke vragen op. Dit vraagt om een afweging tussen de wenselijkheid van commerciële mogelijkheden en de borging van een verantwoorde besteding van overheidsmiddelen.
- 4.11 Wij zien in dat kader mogelijkheden om bekostigde (niet-integraal aangeboden) kinderopvang aan te bieden vanuit een besloten vennootschap, bijvoorbeeld door gebruikmaking van een ‘winstklem’ analoog aan de zorgsector. De exploitatie van ontwikkeling in een kindcentrum (dat wil dus zeggen: het bekostigde integrale aanbod van ontwikkeling, van nul tot en met twaalf jaar) lijkt ons evenwel lastig vorm te geven binnen een besloten vennootschap. Dit hangt samen met de aard van organisaties voor bekostigd onderwijs, zoals die ook nu al in wetgeving is vastgelegd: onderwijsrechtspersonen mogen niet op winst gericht zijn.
- 4.12 Aanvullende kinderopvangactiviteiten – die dus buiten het toegangsrecht vallen – kunnen onverkort vanuit een besloten vennootschap worden geëxploiteerd. De combinatie van een ontwikkelstichting en een dochtervennootschap (vergelijkbaar met de scheiding tussen DAEB en niet-DAEB in de woningsector) kan daarmee het gehele spectrum van aanvullende en bekostigde opvang en onderwijs aanbieden.

Met een dergelijke knip tussen activiteiten wordt ook het financiële risico van de private opvangactiviteiten gescheiden van het bekostigde onderwijs en opvangdeel. Zie in dit kader meer uitgebreid ook de schematisch weergegeven mogelijkheden in Bijlage 3.

Oplossingsrichting: centraal en integraal bekostigen

- 4.13 Beginpunt van een oplossing ligt in een op centraal niveau gebundelde en ter hand genomen financiering van instellingen voor onderwijs en opvang (dit geldt voor integrale kindcentra, scholen en kinderopvangcentra – de los van scholen opererende locaties voor dagopvang of buitenschoolse opvang). Het is van belang dat hierbij een noodzakelijkerwijs verschillend, maar zo veel mogelijk open en geharmoniseerd systeem van besteding en verantwoording van de middelen wordt opgelegd door de wetgever. Verder dient de organisatie te worden verplicht om een ordelijke boekhouding te hebben, waarbij publieke inkomsten en uitgaven per geldstroom worden bijgehouden. In principe dienen publieke middelen enkel aan wettelijke taken te worden besteed. Andersom, wanneer private middelen aan publieke activiteiten worden besteed, zijn er uiteraard minder problemen.
- 4.14 De financiering dient de organisatie in staat te stellen om zich te richten op een integrale voorziening, zonder dat daarbij bijvoorbeeld rekening hoeft te worden gehouden met een ingewikkelde verdeling van arbeidsmiddelen. Aan de ontwikkelingsactiviteiten kunnen nog steeds kwalitatieve en kwantitatieve eisen worden gesteld, de financiering kan nog steeds worden berekend aan de hand van leerlingenaantallen en er kunnen nog steeds eisen gesteld worden aan de organisaties waar deze berekeningsmethode wordt gehanteerd. Door financiering te bundelen, worden drempels weggenomen die het aanbod van integrale ontwikkeling nu nog in de weg liggen.

Startcondities

- 5.1 Bij aanpassing van beleid en regelgeving overeenkomstig deze notitie, ontstaat een nieuw speelveld. Dat wil zeggen: er ontstaan nieuwe mogelijkheden van samenwerking tussen opvang- en onderwijsorganisaties en dat leidt onvermijdelijk tot nog niet verkende vraagstukken. Organisaties voor opvang en onderwijs moeten zelf kunnen bepalen of zij willen uitgroeien tot een kindcentrum en daarmee een verregaande samenwerking aan zullen gaan. Het initiatief ligt bij deze partijen. Al eerder in dit hoofdstuk worden suggesties gedaan voor de randvoorwaarden waaraan bij uitbreiding van het onderwijs- en opvangstelsel behoefte kan bestaan.
- 5.2 De rol van de overheid lijkt in beginsel tweeledig. Allereerst is natuurlijk een nieuwe, erkende entiteit nodig, waarvoor aanvulling van wet- en regelgeving nodig is, in lijn met het in dit hoofdstuk voorgestelde. Voorts kan (om een goede transitie naar kindcentra te borgen), een ondersteunende rol voor de lokale overheid wenselijk zijn. Het proces van de totstandkoming van kindcentra wordt zorgvuldig uitgevoerd en is op lokaal niveau met eisen van redelijkheid en billijkheid omgeven. Nadere uitwerking van de (mogelijke) rol van de lokale overheid behoeft evenwel nog aandacht.

Conclusie

Het hiervoor behandelde is bedoeld om bij te dragen aan de mogelijkheid om voor ontwikkeling een van onderwijs en opvang afgeleide (bekostigde) positie te realiseren. Verschillende politiek-juridische vraagstukken liggen daarbij voor, waarbij de inhoud van deze notitie kan dienen als startpunt van besprekingen van deze vraagstukken met verschillende betrokkenen.

Saskia Laseur is notaris.

Jochem Streefkerk is onderwijsjurist.

Paul Zoontjens is bijzonder hoogleraar onderwijsrecht aan Tilburg University.

Noten:

- 1 *Ontwikkel de toekomst. Het kan beter voor kinderen, voor ouders, voor de samenleving van nu en voor de samenleving van de toekomst*, d.d. september 2014, te vinden op www.kindcentra2020.nl.
- 2 In een gebied waar geen organisatie voor kinderopvang actief is, of in nieuw te bouwen wijken waar scholen en kinderopvang nog van start moeten gaan, is sprake van een andere situatie, die nog uitgewerkt dient te worden.
- 3 Of mogelijk elf of dertien jaar: het gaat om de periode totdat kinderen naar het voortgezet onderwijs gaan.
- 4 VRK = Verdrag inzake de Rechten van het Kind
- 5 Wpo = Wet primair onderwijs, Lpw = Leerplichtwet
- 6 In zijn brief van 2 juli 2015 heeft de staatssecretaris van Onderwijs aangekondigd een alternatieve interpretatie van artikel 48 Wpo te zullen hanteren. Wij gaan er evenwel van uit dat het niet aan de staatssecretaris is om te besluiten dit wetsartikel anders te lezen, maar aan de rechter. Het is zeer de vraag, nu de wettelijke bepaling zo duidelijk is, of de rechter via een verruimende interpretatie van artikel 48 Wpo de weg zal banen voor kindcentra. Wij houden daarom vast aan het standpunt dat artikel 48 Wpo ten aanzien van het openbaar onderwijs een belemmering voor kindcentra opwerpt, tot de wet wordt gewijzigd of de rechter het verlossende woord spreekt. Mocht de interpretatie van de staatssecretaris standhouden, dan verkrijgt het verzelfstandigd openbaar onderwijs een met het bijzonder onderwijs vergelijkbare positie. Dan blijft het evenwel noodzakelijk om wet- en regelgeving aan te passen, opdat kindcentra ook praktisch gerealiseerd kunnen worden en vanuit één organisatie onderwijs en kinderopvang kan worden aangeboden (zie bijlage 3).
- 7 Natuurlijk mag ook in de situatie van een integraal aanbod van opvang en onderwijs worden gevraagd om een vrijwillige ouderbijdrage. Kern is dat de huidige wet- en regelgeving erin voorziet dat toegang tot het bekostigde onderwijs niet van een financiële (ouder)bijdrage afhankelijk mag zijn.

Het lef om kinderopvang en onderwijs echt onder de loop te nemen

‘Mondomijn had bij de start niet de ambitie om te worden zoals we uiteindelijk zijn geworden. We zouden een nieuwe school zijn in een nieuwe wijk met de ambitie om ons te richten op kindontwikkeling tussen nul tot en met twaalf jaar. We hebben ons alleen bij het begin wel de vraag gesteld: er is nu een kans voor iets nieuws, hebben we nu ook het lef om ons onderwijs écht onder de loop te nemen?’ Aan het woord is *Joke Tillemans*, directeur van kindcentrum Mondomijn uit Helmond.

Die vraag stellen betekende werk aan de winkel. ‘Allereerst hebben we gekeken wat onze kinderen nodig hebben om te kunnen functioneren in de toekomst. We hebben in onze zoektocht zo veel mogelijk partijen advies gevraagd: bedrijfsleven, de wijk, wetenschap, iedereen die bij de ontwikkeling van kinderen betrokken is. Kinderen die nu opgroeien gaan in 2080 met pensioen. Of wellicht helemaal niet meer. Die gaan dus werken in een heel andere omgeving met heel andere eisen dan waar wij in zijn opgegroeid. Dan mag je ook wel kritische vragen stellen over het onderwijsconcept dat je ze biedt’, zo vonden wij. ‘En een aantal dingen is (gewoon) onlogisch georganiseerd. Onderwijs heeft zich ontwikkeld tot organisaties waarin leerkrachten voor een klas staan, terwijl kennis overal te vinden is. De kinderopvang is nog heel erg gericht op de verzorgende taak, terwijl wij uit de meest recente onderzoeken met betrekking tot hersenontwikkeling weten dat in de leeftijd tot 2 jaar de grootste ontwikkeling plaatsvindt. Daarom is het vreemd dat er zo weinig verbinding is tussen kinderopvang en onderwijs.’

Herijken

Joke Tillemans vond samen met andere betrokkenen al snel nieuwe uitgangspunten voor onderwijs en opvang. ‘Uiteindelijk is dat de basis geweest van wat Mondomijn geworden is; een kindcentrum van nul tot en met twaalf jaar met de ambitie te groeien naar nul tot en met zeventien jaar. Die laatste stap, daar is hier ook veel animo voor.’

Mondomijn biedt onderwijs, kinderopvang, maar bijvoorbeeld ook sportactiviteiten afgestemd op de behoeften van kinderen. Kinderen kunnen zich zo binnen en buiten schooltijd optimaal en in de volle breedte ontwikkelen, zo is het idee. Mondomijn biedt een aanbod op maat. Dit betekent dat ouders zowel van kinderopvang als onderwijs gebruik kunnen maken, maar ook voor een van beide voorzieningen kunnen kiezen. Zo ondersteunt Mondomijn de behoeften van het kind én het gezin. ‘Het grote voordeel van een kindcentrum als Mondomijn is dat een kind de hele dag wordt opgevangen door een vast team van medewerkers op één locatie’, vindt Joke Tillemans.

Mondomijn heeft vier ‘Domijnen’. Ieder ‘Domijn’ bestaat uit een aantal professionals: leerkrachten, pedagogisch medewerkers, vakdocenten, een teambegeleider. En natuurlijk de kinderen. ‘Ieder kind bij Mondomijn heeft een eigen mentor. De mentor is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het kind en het contact met de ouder. Wij hebben geen standaardprogramma’s, alles is toegespitst op het kind. We zijn 52 weken open van half 8 tot half 7 ‘s avonds.’

Op maat en goed

De ambitie van Mondomijn is groot. ‘We willen het voor ieder kind op maat en goed organiseren. Via een samenhangend geheel. Met in gedachten wat een kind echt nodig heeft om in de samenleving van de toekomst te kunnen functioneren. Dan komen hele fundamentele vragen naar het oppervlak. Moet een kind nog leren schrijven in een schriftje? En typen, is dat straks nog nodig? We denken na over wat onze kinderen nodig hebben en in wat voor wereld ze gaan opgroeien. Er worden straks heel andere eisen gesteld. Als je daar goed over nadenkt, dan is het best vreemd dat wij leren dat kinderen stil moeten werken terwijl samenwerken een van de grootste uitdagingen wordt voor onze kinderen die als wereldburger opgroeien in een wereld die zo snel veranderd.’

Het concept van Mondomijn staat of valt met de professionals die er werken. ‘Mensen hebben hier het gevoel dat ze het verschil kunnen maken, werken vanuit passie en bevologenheid, dan voelt het druk hebben ook niet direct als een hoge werkdruk. Wat is voor het kind echt belangrijk, dat is hier de enige vraag die telt. Vervolgens kijken we wat dat betekent voor de professionals en als we dat ook op een rij hebben ga ik pas kijken naar of wat we bedacht hebben erg bijt met wet- en regelgeving of de cao. En ik moet altijd wel een aantal keuzes extra uitleggen, maar nooit zoveel als dat ik van tevoren denk.’

‘Teams hebben bij Mondomijn veel vrijheid om hun “Domijn” zo in te richten als voor hen goed is’, schetst Joke Tillemans. ‘Het kernteam van een domein maakt bijvoorbeeld zelf het werkrooster. De een begint liever iets later zodat hij zijn kinderen dan naar school kan brengen en een andere leerkracht wil bijvoorbeeld best in de zomervakantie werken en zo in september op vakantie kunnen gaan. Onze cao is daar alleen helaas niet op ingericht.’

Kaders nodig

Tijd om de cao's en andere regels helemaal af te schaffen? Joke Tillemans vindt van niet: ‘Natuurlijk moet er een kader zijn, maar daarbinnen moet er ruimte zijn om innovatie en ontwikkeling te stimuleren. Regels in details moet je niet dwingend opleggen, want je kunt alleen maar ontwikkelen en veranderen als je het met elkaar bedenkt. Je ontwikkelt zaken van beneden naar boven. En als leiding moet je ervoor zorgen dat mensen stappen kunnen blijven zetten.’

De regelgeving in Nederland is echter niet ingericht op het ‘anders organiseren’, ervaart Joke Tillemans. ‘Het is heel erg zoeken naar innovatieruimte. Vaste kaders moeten worden losgeschud. Als je bijvoorbeeld ruimte krijgt om te experimenteren met gepersonaliseerd onderwijs dan is het logisch dat je kinderen ook passend toetst. Maar dat mag zo maar niet, dat betekent weer andere experimenteerruimte aanvragen om dat te mogen doen.’

Ook bij Mondomijn zien ze dat kinderopvang en onderwijs nog twee gescheiden werelden zijn waarbij de twee inspecties elkaar soms letterlijk tegenspreken. ‘Het lastige is dat je door goede gesprekken een heel eind kan komen, maar als een ander kindcentrum precies hetzelfde wil dan moet het hele proces opnieuw worden doorlopen. Elke keer moet het wiel worden uitgevonden en elke keer zijn we afhankelijk van de goodwill van inspecteurs.’

Inspectie-eisen zijn vanuit het oude systeem in regelgeving gegoten, maar daarmee kan je niet uit de voeten in een kindcentrum. Beelden moeten herijkt worden, zolang je blijft vasthouden aan oude principes blijf je in dezelfde kaders vastlopen.'

Langetermijnvisie overheid

'Regelgeving moet kortom niet belemmerend werken', vindt Joke Tillemans. 'Ik mis bovendien een langetermijnvisie van de overheid. Het lijkt wel of politici steeds meer de focus leggen op de korte termijn. Een kindcentrum neerzetten kan, misschien is het wel makkelijker te doen dan ik dacht toen we eraan begonnen. Maar ik worstel met het gegeven dat als we iets proberen en het werkt, dat het nog zo'n worsteling is om het overal in te voeren. En daar kan onze overheid het nodige in betekenen. In regelgeving, maar ook in denkwijze. Inderdaad: met een langetermijnvisie op de ontwikkeling van kinderen.'

Hoofdstuk 4

Financiële onderbouwing van de Wet kindcentra

Gijs van Rozendaal, Ard Schilder en Geert de Wit

Inleiding

De invoering van de Wet kindcentra, zoals uitgewerkt in het derde hoofdstuk, heeft de nodige financiële consequenties. De regiegroep heeft een werkgroep financiën in het leven geroepen om de kosten, baten en dekkingsmogelijkheden van de invoering van de Wet kindcentra in beeld te brengen.

Bij de ontwikkeling van het model en de doorrekening van de kosten is een aantal keuzes gemaakt.

- Kindcentra 2020 gaat uit van een recht op toegang tot kinderopvang van 880 uur voor kinderen van nul tot vier jaar en een recht van 500 uur voor kinderen in de basisschoolleeftijd. De onderbouwing van nut en noodzaak van dit aantal uren is te vinden in het eerste hoofdstuk van dit boek. Dit basisscenario vormt de stip op de horizon voor Kindcentra 2020. In hoofdstuk 1 van dit boek wordt gekeken naar de mogelijkheden van een stapsgewijze invoering. Daartoe is, als tussenstap, een invoeringsvariant uitgewerkt.
- Ecorys is als onafhankelijk onderzoeksbureau gevraagd een model te ontwikkelen om de directe kosten van deze voorstellen in beeld te brengen. Dit model bevat een aantal variabelen, een aantal knoppen waaraan gedraaid kan worden. De te maken keuzes per variabele leiden tot een effect op de kosten. Ecorys heeft de kosten van de stip op de horizon van Kindcentra 2020 doorgerekend (880 en 500 uur) en daarnaast ook van enkele andere scenario's. Met het ontwikkelde model zijn ook de directe kosten van de invoeringsvariant doorgerekend. De rapportage van Ecorys is als bijlage 4 bij dit boek opgenomen.
- Uit de doorrekening van de voorstellen blijkt wat de directe kosten zijn van de visie van Kindcentra 2020. Ard Schilder van Think Public Advies heeft mogelijke bronnen waaruit de kosten van de invoering van de Wet kindcentra gedekt kunnen worden in beeld gebracht. Daarmee wordt als het ware een menukaart gegeven met opties waaruit politieke partijen kunnen kiezen bij het zoeken naar mogelijkheden om de kosten van de plannen te dekken. Kindcentra 2020 maakt hier zelf geen keuzes in.
- In het oorspronkelijke visiedocument is uitgegaan van onderwijstijd (door de overheid te financieren), een recht op toegang (uit de collectieve middelen te financieren) en aanvullende opvang. De aanvullende opvang heeft betrekking op de extra opvang die werkende ouders nodig hebben. Tijdens de doorrekening deed zich de discussie voor of ouders deze extra opvang volledig zelf zouden moeten betalen. In een door Ecorys georganiseerde EffectenArena is geconstateerd dat een 'deeltijdval' dreigde indien ouders geen kinderopvangtoeslag zouden krijgen voor deze uren aanvullende opvang (ouders zouden dan alleen willen of kunnen werken op de dagen dat de opvang gratis is).

Daarom is besloten de huidige systematiek van de Wet kinderopvang te handhaven voor deze aanvullende opvang (financiering door ouders, overheid en werkgevers).

Het project Kindcentra 2020 levert drie producten op het financiële vlak op, te weten:

1. Een model voor de doorrekening van de kosten met daarin een aantal knoppen om verschillende scenario's door te rekenen. Dit model wordt aan partijen beschikbaar gesteld. Partijen kunnen met behulp van dit model zelf een eigen invoeringsvariant doorrekenen.
2. De doorrekening van de kosten van het recht op toegang voor alle kinderen. Dit wordt uitgewerkt in twee varianten op het toegangsrecht. De ene variant is het basisscenario (de stip op de horizon van 880 uur per jaar voor 0-4 jaar en 500 uur per jaar voor 4-12 jaar). De tweede variant is het invoeringsscenario (640 uur per jaar voor 1-4 jaar en 240 uur voor 4-12 jaar).
3. Een menukaart met een samenhangend overzicht van mogelijkheden om tot dekking van de kosten te komen.

Samenvattend leidt dit tot het volgende overzicht:

Tabel 1: Extra netto kosten voor de overheid ten opzichte van 2014 het basisscenario en de invoeringsvariant

	Huidige lasten (PO+KO)		Basisscenario		Invoeringsvariant	
	Totale lasten	Verschil huidige lasten	Totale lasten	Verschil huidige lasten	Totale lasten	Verschil huidige lasten
0-6	€ 3,7 mld	--	€ 5,5 mld	+ € 1,8 mld	€ 4,8 mld	+ € 1,1 mld
6-12	€ 7,5 mld	--	€ 9,2 mld	+ € 1,7 mld	€ 7,9 mld	+ € 0,4 mld
Totaal	€ 11,2 mld	--	€ 14,7 mld	+ € 3,5 mld	€ 12,7 mld	+ € 1,5 mld

De netto extra kosten voor de overheid ten opzichte van de uitgaven voor primair onderwijs en kinderopvang in 2014 bedragen 3,5 miljard euro voor het basisscenario en 1,5 miljard euro voor de invoeringsvariant.

Voor dekking van deze investeringen worden in paragraaf 4.4 de volgende bronnen genoemd:

- bijtrekken van het investeringsniveau in kinderen ten opzichte van de ons omringende landen met 0,2 procent van het BBP. Omvang 1,4 miljard euro;
- herzien van de onderuitputting op uitgaven kinderopvangtoeslag ten opzichte van de begroting als gevolg van de bezuinigingen: in 2019 € 453 miljoen euro;
- herschikking van de publieke uitgaven voor kinderen 0-12 jaar welke in totaal 9,3 miljard bedragen (dit is inclusief de middelen voor OAB/VVE);
- systematiek voor toegankelijkheid (ouderbijdrage): 700 miljoen euro;
- anders organiseren van sectoren;
- meenemen niet gekwantificeerde directe opbrengsten/verlaging van overheidsuitgaven, zoals hogere werkgelegenheid binnen de sector kinderopvang en lagere zorgkosten;
- meewegen niet gekwantificeerde indirecte maatschappelijke baten zoals betere ontwikkeling kinderen, betere integratie, ontzorgen van gezinnen, hogere arbeidsparticipatie en hogere fertiliteit.

Modelmatige doorrekening van de kosten

Ecorys heeft, in nauw overleg met de werkgroep financiën en de regiegroep, een model ontwikkeld om de kosten van de voorstellen van Kindcentra 2020 door te rekenen (zie bijlage 4). Het model kent een aantal variabelen. Belangrijke variabelen zijn de omvang van het recht op toegang (in aantal uren per jaar en in participatiegraad), het al dan niet hanteren van een ouderbijdrage, de omvang van een werkgeversbijdrage en de efficiencyvoordelen van kindcentra (en verwachtingen rondom de mate waarin kindcentra opgericht zullen worden).

Bij het opstellen van het model is gewerkt vanuit een aantal aannames.

- De voorstellen van de regiegroep bevatten, zoals al eerder beschreven, twee elementen: de mogelijkheid om vanuit één organisatie kinderopvang en onderwijs aan te bieden en een toegangsrecht voor ieder kind. Uitgangspunt bij de ontwikkeling van het model is geweest dat het eerste element als zodanig geen macro-economisch financieel effect heeft c.q. dat het niet tot extra kosten leidt. Wel is in het ontwikkelde rekenmodel de mogelijkheid ingebracht om efficiencyvoordelen van de intensieve samenwerking tussen kinderopvang en onderwijs door te rekenen.
- De kosten van het voorstel van Kindcentra 2020 komen voort uit het recht op toegang dat voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar bepleit wordt. Daarbij wordt opgemerkt dat Kindcentra 2020 uitgaat van de huidige status quo waar het gaat om voorzieningen als gastouderopvang, ouderschapsverlof, babyopvang, et cetera. Kindcentra 2020 geeft daarmee geen oordeel over de vraag of deze voorzieningen al dan niet van voldoende niveau zijn. Dat zijn zelfstandige vraagstukken die buiten de scope vallen van Kindcentra 2020.
- In alle scenario's wordt ervan uitgegaan dat het recht op toegang voor ouders gratis is. Dat schept de beste garantie voor een maximale participatie van kinderen en voor een maximale stabiliteit op de groepen (die vormt immers de kern van de kwaliteit van kinderopvang). De keuze om deze uren voor ouders gratis te maken, heeft een denivellerend inkomenseffect. Kindcentra 2020 heeft vooral gekeken vanuit het belang van de ontwikkeling van kinderen en heeft zich beperkt tot het doorrekenen van de kosten. Kindcentra 2020 spreekt zich niet uit over de vraag of en hoe eventuele inkomenseffecten langs een andere weg geneutraliseerd kunnen of moeten worden. Wel kent het model de mogelijkheid om een ouderbijdrage te hanteren (langs die weg kan het denivellerende effect verkleind of zelfs opgeheven worden), zodat partijen die deze variant door willen rekenen, daartoe de mogelijkheid hebben.

Ecorys heeft op basis van het ontwikkelde model een aantal scenario's doorgerekend en een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. Deze doorrekeningen geven inzage in het effect van het wijzigen van bepaalde parameters in het model. Daarbij is als start het basisscenario – de stip op de horizon – uitgerekend. Dit basisscenario gaat uit van:

- het recht op toegang tot opvang voor kinderen van nul tot vier jaar van 880 uur per jaar (22 uur per week gedurende 40 weken) en voor kinderen van vier tot en met twaalf jaar (tot aan het voortgezet onderwijs) 500 uur per jaar (12,5 uur per week gedurende 40 weken) en de onderwijstijd conform de Wet op het primair onderwijs voor 4 tot en met 12 jaar;

- een oplopende participatiegraad.
- De uitkomsten van de doorrekening zijn te vinden in paragraaf 4.3.

Basisscenario en invoeringsvariant

Als stip op de horizon heeft de regiegroep een basisscenario benoemd waarbij het uitgangspunt voor het toegangsrecht op kinderopvang is vastgesteld op 880 uur per jaar voor nul- tot en met drie-jarige kinderen en 500 uur per jaar voor vier- tot en met twaalfjarige kinderen, nader onderbouwd in het eerste hoofdstuk van dit boek. Dat hoofdstuk werkt tevens een invoeringsvariant uit als mogelijke tussenstap naar de stip op de horizon. De omvang van het aantal uren toegangsrecht op kinderopvang is daarbij bepaald vanuit de overweging wat het minimum aantal uren moet zijn om een blijvend positief effect op de ontwikkeling van kinderen te bereiken. Bij de doorrekening van de invoeringsvariant wordt uitgegaan van dezelfde participatiegraad als in het basisscenario. Tabel 2 geeft een overzicht van de uitgangspunten voor de twee scenario's.

Tabel 2: Uitgangspunten basisscenario en invoeringsvariant

	Basisscenario -ideaalplaatje - (scenario II in Ecorys rapportage)		Invoeringsvariant	
	Uren per jaar	participatiegraad	Uren per jaar	participatiegraad
0 jaar	880 uur	50%	Conform huidige Wet kinderopvang	Conform huidige Wet kinderopvang
1	880 uur	85%	640 uur	50%
2, 3 jaar	880 uur	85%	640 uur	85%
4-10 jaar	500 uur	85%	240 uur	85%
10, 11 jaar	500 uur	85%	240 uur	20%

Het basisscenario gaat uit van een maximaal gebruik van de voorzieningen voor kinderopvang.

De invoeringsvariant gaat ervan uit dat er voor de nuljarigen geen verandering optreedt ten opzichte van de huidige situatie. Vanaf de eerste verjaardag krijgt ieder kind recht op 640 uur (16 uur per week) kinderopvang per jaar. De verwachting is echter dat lang niet alle ouders meteen zodra hun kind één jaar wordt hun kind naar de kinderopvang brengen, zodat er in deze groep sprake is van een lagere participatiegraad. Tussen het tweede jaar en vierde jaar wordt uitgegaan van een participatiegraad van 85 procent. Voor de buitenschoolse opvang is uitgegaan van een participatiegraad van eveneens 85 procent. De praktijk leert dat kinderen de laatste twee jaar van het primair onderwijs nog maar zelden gebruikmaken van de buitenschoolse opvang. Daarom is voor deze leeftijd de participatiegraad lager dan bij de jongere kinderen. Bij beide varianten is in de kostendoorrekening uitgegaan van een bkr (beroepskracht/kindratio) van 1 op 15 in de buitenschoolse opvang. Bij beide varianten zijn de uren zoals vermeld in tabel 2 gratis voor de ouders. De kosten van het basisscenario (ideaalplaatje) en van de invoeringsvariant worden hieronder in beeld gebracht.

Tabel 3: Netto lasten voor het Rijk van het basisscenario ten opzichte van 2014

	Huidige netto lasten Rijk (2014)			Netto lasten Rijk Basisscenario (2020)			Extra lasten Rijk
	PO (bao)*	Kinder-opvang	Totale lasten	PO (bao)	Kinder-opvang	Totale lasten	Totaal
Jaar 0		€ 0,16 mld	€ 0,16 mld		€ 0,39 mld	€ 0,39 mld	+ € 0,23 mld
Jaar 1		€ 0,30 mld	€ 0,30 mld		€ 0,65 mld	€ 0,65 mld	+ € 0,35 mld
Jaar 2		€ 0,35 mld	€ 0,35 mld		€ 0,67 mld	€ 0,67 mld	+ € 0,32 mld
Jaar 3		€ 0,37 mld	€ 0,37 mld		€ 0,69 mld	€ 0,69 mld	+ € 0,32 mld
Groep 1	€ 1,18 mld	€ 0,11 mld	€ 1,29 mld	€ 1,13 mld	€ 0,40 mld	€ 1,53 mld	+ € 0,24 mld
Groep 2	€ 1,18 mld	€ 0,10 mld	€ 1,28 mld	€ 1,13 mld	€ 0,40 mld	€ 1,53 mld	+ € 0,25 mld
Totale kosten 0-6	€ 2,35 mld	€ 1,39 mld	€ 3,74 mld	€ 2,25 mld	€ 3,20 mld	€ 5,45 mld	+ € 1,71 mld
Groep 3	€ 1,18 mld	€ 0,10 mld	€ 1,28 mld	€ 1,13 mld	€ 0,40 mld	€ 1,53 mld	+ € 0,25 mld
Groep 4	€ 1,18 mld	€ 0,09 mld	€ 1,27 mld	€ 1,13 mld	€ 0,40 mld	€ 1,53 mld	+ € 0,26 mld
Groep 5	€ 1,18 mld	€ 0,08 mld	€ 1,26 mld	€ 1,13 mld	€ 0,40 mld	€ 1,53 mld	+ € 0,27 mld
Groep 6	€ 1,18 mld	€ 0,06 mld	€ 1,24 mld	€ 1,13 mld	€ 0,41 mld	€ 1,53 mld	+ € 0,29 mld
Groep 7	€ 1,18 mld	€ 0,05 mld	€ 1,23 mld	€ 1,13 mld	€ 0,42 mld	€ 1,55 mld	+ € 0,32 mld
Groep 8	€ 1,18 mld	€ 0,02 mld	€ 1,20 mld	€ 1,13 mld	€ 0,44 mld	€ 1,57 mld	+ € 0,37 mld
Totale kosten 6-12	€ 7,05 mld	€ 0,4 mld	€ 7,45 mld	€ 6,78 mld	€ 2,47 mld	€ 9,25 mld	+ € 1,8 mld
Totale kosten 0-12	€ 9,40 mld	€ 1,79 mld	€ 11,19 mld	€ 9,00 mld (- € 0,40 mld)	€ 5,67 mld (+ 3,88 mld)	€ 14,70 mld (+ € 3,51 mld)	+ € 3,51 mld

*) De PO kosten zijn evenredig verdeeld over de groepen

**) door afrondingsverschillen tellen niet alle kolommen precies op tot de totalen.

In het basisscenario zijn de totale extra lasten kinderopvang voor het Rijk (zie tabel 5) in vergelijking met de huidige situatie circa € 3,9 miljard (de huidige lasten bedragen circa € 1,8 miljard en de totale lasten van het basisscenario bedragen € 5,7 miljard.) Niet alleen de kosten kinderopvang nemen toe. Ook vervalt de huidige ouderbijdrage voor kinderopvang in het basisscenario grotendeels (er is geen ouderbijdrage van toepassing op het toegangsrecht). Omdat door de krimp van het aantal leerlingen de lasten van het primair onderwijs met € 0,4 miljard afnemen bedraagt de totale toename van de nettolasten voor het Rijk bij de invoering van het basisscenario per saldo € 3,5 miljard.

In onderstaande tabel een indicatie van de meerkosten per leeftijdscohort van de invoeringsvariant.

Tabel 4: Nettolasten voor het Rijk van de invoeringsvariant ten opzichte van 2014

	Huidige netto lasten Rijk (2014)			Netto kosten Rijk Invoeringsvariant (2020)			Extra lasten Rijk
	PO (bao)	Kinder-opvang	Totale lasten	PO (bao)	Kinder-opvang	Totale lasten	Totaal
Jaar 0		€ 0,16 mld	€ 0,16 mld		€ 0,16 mld	€ 0,16 mld	-
Jaar 1		€ 0,30 mld	€ 0,30 mld		€ 0,62 mld	€ 0,62 mld	+ € 0,31 mld
Jaar 2		€ 0,35 mld	€ 0,35 mld		€ 0,64 mld	€ 0,64 mld	+ € 0,29 mld
Jaar 3		€ 0,37 mld	€ 0,37 mld		€ 0,66 mld	€ 0,66 mld	+ € 0,29 mld
Groep 1	€ 1,18 mld	€ 0,11 mld	€ 1,29 mld	€ 1,13 mld	€ 0,25 mld	€ 1,38 mld	+ € 0,09 mld
Groep 2	€ 1,18 mld	€ 0,10 mld	€ 1,28 mld	€ 1,13 mld	€ 0,25 mld	€ 1,38 mld	+ € 0,10 mld
Totale kosten 0-6	€ 2,35 mld	€ 1,39 mld	€ 3,74 mld	€ 2,25 mld	€ 2,58 mld	€ 4,84 mld	+ € 1,10 mld
Groep 3	€ 1,18 mld	€ 0,10 mld	€ 1,28 mld	€ 1,13 mld	€ 0,25 mld	€ 1,38 mld	+ € 0,10 mld
Groep 4	€ 1,18 mld	€ 0,09 mld	€ 1,27 mld	€ 1,13 mld	€ 0,25 mld	€ 1,38 mld	+ € 0,11 mld
Groep 5	€ 1,18 mld	€ 0,08 mld	€ 1,26 mld	€ 1,13 mld	€ 0,25 mld	€ 1,38 mld	+ € 0,12 mld
Groep 6	€ 1,18 mld	€ 0,06 mld	€ 1,24 mld	€ 1,13 mld	€ 0,26 mld	€ 1,39 mld	+ € 0,15 mld
Groep 7	€ 1,18 mld	€ 0,05 mld	€ 1,23 mld	€ 1,13 mld	€ 0,06 mld	€ 1,19 mld	- € 0,04 mld
Groep 8	€ 1,18 mld	€ 0,02 mld	€ 1,20 mld	€ 1,13 mld	€ 0,06 mld	€ 1,19 mld	- € 0,01 mld
Totale kosten 6-12	€ 7,05 mld	€ 0,4 mld	€ 7,45 mld	€ 6,78 mld	€ 1,13 mld	€ 7,91 mld	+ € 0,43 mld
Totale kosten 0-12	€ 9,40 mld	€ 1,79 mld	€ 11,19 mld	€ 9,00 mld (- € 0,40 mld)	€ 3,71 mld (+ 1,92 mld)	€ 12,71 mld (+ € 1,52 mld)	+ € 1,52 mld

*) Door afrondingsverschillen tellen niet alle kolommen precies op tot de totalen.

De lagere aanspraak per kind in de uitvoeringsvariant heeft enerzijds een kostenverlagend effect door minder uren opvang. Daar staat tegenover dat de kosten per uur toenemen door verlies aan schaalvoordelen. In de uitvoeringsvariant zijn de totale kinderopvang lasten (zie tabel 5) in vergelijking met de huidige situatie circa € 2,0 miljard (de huidige lasten voor kinderopvang bedragen circa € 1,8 miljard (2014) en de totale lasten van de invoeringsvariant bedragen € 3,8 miljard). De toename in kinderopvanglasten voor het Rijk van in totaal € 1,9 miljard bestaat voor € 1,3 miljard aan extra opvangkosten en voor € 0,7 miljard aan een lagere dekking uit ouderbijdrage.

Omdat de meerkosten van zowel het basisscenario als de invoeringsvariant betrekking hebben op de kinderopvang staat in onderstaande tabel een overzicht van de meerkosten kinderopvang per leeftijdscohort.

Tabel 5: Extra kosten toegangsrecht invoeringsvariant

	Netto lasten kinderopvang Rijk per scenario						
	2014	Basis-scenario	Verschil basis-scenario met 2014	Invoerings-variant	Verschil invoerings-variant met 2014	Waarvan extra lasten Rijk door extra kosten	Waarvan extra lasten Rijk door derving huidige ouder-bijdrage
Jaar 0	€ 0,16 mld	€ 0,39 mld	+ € 0,23 mld	€ 0,16 mld	-	-	-
Jaar 1	€ 0,30 mld	€ 0,65 mld	+ € 0,35 mld	€ 0,62 mld	+ € 0,32 mld	+ € 0,19 mld	+ € 0,13 mld
Jaar 2	€ 0,35 mld	€ 0,67 mld	+ € 0,32 mld	€ 0,64 mld	+ € 0,29 mld	+ € 0,14 mld	+ € 0,15 mld
Jaar 3	€ 0,37 mld	€ 0,69 mld	+ € 0,32 mld	€ 0,66 mld	+ € 0,29 mld	+ € 0,13 mld	+ € 0,16 mld
Groep 1	€ 0,11 mld	€ 0,40 mld	+ € 0,29 mld	€ 0,25 mld	+ € 0,14 mld	+ € 0,09 mld	+ € 0,05 mld
Groep 2	€ 0,10 mld	€ 0,40 mld	+ € 0,30 mld	€ 0,25 mld	+ € 0,15 mld	+ € 0,11 mld	+ € 0,04 mld
Totale kosten 0-6	€ 1,39 mld	€ 3,20 mld	+ € 1,81 mld	€ 2,58 mld	+ € 1,19 mld	+ € 0,66 mld	+ € 0,53 mld
Groep 3	€ 0,10 mld	€ 0,40 mld	+ € 0,30 mld	€ 0,25 mld	+ € 0,15 mld	+ € 0,11 mld	+ € 0,04 mld
Groep 4	€ 0,09 mld	€ 0,40 mld	+ € 0,31 mld	€ 0,25 mld	+ € 0,16 mld	+ € 0,12 mld	+ € 0,04 mld
Groep 5	€ 0,08 mld	€ 0,40 mld	+ € 0,32 mld	€ 0,25 mld	+ € 0,17 mld	+ € 0,14 mld	+ € 0,03 mld
Groep 6	€ 0,06 mld	€ 0,41 mld	+ € 0,35 mld	€ 0,26 mld	+ € 0,20 mld	+ € 0,17 mld	+ € 0,03 mld
Groep 7	€ 0,05 mld	€ 0,42 mld	+ € 0,37 mld	€ 0,06 mld	+ € 0,01 mld	+ € 0,01 mld	+ € 0,01 mld
Groep 8	€ 0,02 mld	€ 0,44 mld	+ € 0,42 mld	€ 0,06 mld	+ € 0,04 mld	+ € 0,03 mld	+ € 0,01 mld
Totale kosten 6-12	€ 0,40 mld	€ 2,47 mld	+ € 2,07 mld	€ 1,13 mld	+ € 0,73 mld	+ € 0,56 mld	+ € 0,17 mld
Totale kosten 0-12	€ 1,79 mld	€ 5,67 mld	+ € 3,88 mld	€ 3,71 mld	+ € 1,92 mld	+ € 1,22 mld	+ € 0,70 mld

*) Door afrondingsverschillen tellen niet alle kolommen precies op tot de totalen.

Bronnen ter dekking van de investeringen

Kindcentra 2020 geeft aan – in het visiedocument dat als bijlage 1 aan dit boek is toegevoegd – waarom de gevraagde investeringen noodzakelijk en wenselijk zijn. De regiegroep Kindcentra 2020 acht het niet haar taak om tot een totaalvoorstel te komen hoe de vereiste investeringen te dekken. Een dergelijk voorstel is bovendien afhankelijk van politieke keuzen die ver buiten de scope gaan van de opdracht die de regiegroep zichzelf heeft opgelegd. De regiegroep acht het echter wel haar verantwoordelijkheid om op hoofdlijnen mogelijkheden tot dekking van de kosten aan te geven. In dat kader heeft de werkgroep financiën een menukaart uitgewerkt van mogelijke bronnen ter dekking van de gevraagde kosten en investeringen. Allereerst worden de uitgaven voor kinderopvang in historisch en internationaal perspectief geplaatst. Vervolgens wordt ingegaan op dekking van kosten uit bestaande bronnen van overheidsuitgaven. Ten slotte wordt stilgestaan bij overige maatschappelijke baten.

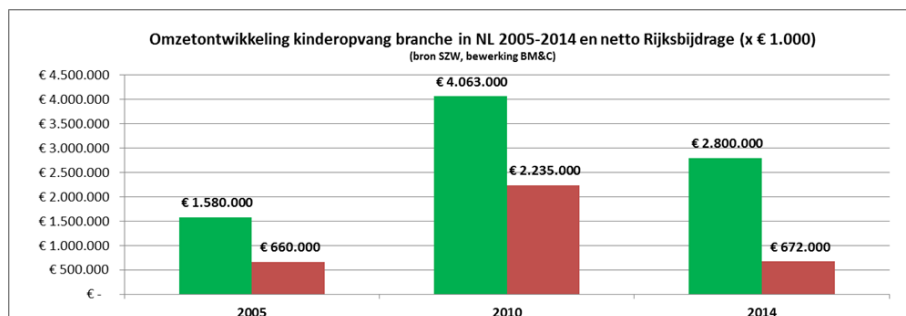
Investeringen kinderopvang in historisch perspectief

Ten opzichte van de huidige uitgaven voor kinderopvang zijn voor het creëren van een brede basisvoorziening aan kinderopvang extra uitgaven van € 1,5 - € 3,5 miljard

nodig. Dat zijn forse bedragen, maar als deze in historisch perspectief worden geplaatst, is dat ten opzichte van een laag niveau aan Rijksuitgaven anno 2014.

Figuur 1 laat zien dat na de grote groei in de periode van 2005 tot 2010 een forse neergang heeft plaatsgevonden in de Rijksuitgaven voor kinderopvang.

Figuur 1: ontwikkeling omzet en netto Rijksbijdrage kinderopvang



Bron: Ed Buitenhek, Beleid Bestuur Management & Pedagogiek in de kinderopvang, juni/juli 2015, p.19

Het jaar 2010 is een kantelpunt, met name in de financiële bijdragen van het Rijk. De kinderopvangtoeslag is in dat jaar naar beneden aangepast. Vanaf 2012 zijn er verdere forse bezuinigingen opgelegd, oplopend tot meer dan € 1 miljard structureel in 2015.

Naast bezuinigingen is er sinds 2012 sprake van forse meevallers, doordat het beroep op de kinderopvang sterker is gedaald dan verwacht. In 2012 ging het om een extra daling van uitgaven aan kinderopvang van € 148 miljoen, in 2013 ging het al om een bedrag van € 388 miljoen. De jaren daarna is dit bedrag aan 'meevallers' op de kinderopvang redelijk stabiel gebleven met als laatste stand een geraamde meevaller van € 237 miljoen voor 2015, oplopend tot € 453 miljoen in 2019.

De scherpe daling van de Rijksuitgaven voor kinderopvang na 2010 steekt scherp af tegen de redelijk stabiel gebleven overige Rijksuitgaven voor kinderen van 0 -12 in het algemeen in de periode 2011 – 2015:

Tabel 6: Publieke uitgaven voor kinderen 0 – 12 jaar (x € 1.000)

	2011	2012	2013	2014	2015
Kinderopvangtoeslag (1)	3.178.720	2.706.733	2.321.822	2.294.754	2.386.182
Kinderbijslag (AKW)	3.359.500	3.225.000	3.236.910	3.198.846	3.215.604
Kindgebondenbudget (WKB)	1.197.736	1.140.214	1.071.121	1.276.744	2.164.612
Combinatiekorting (2)	1.600.000	1.600.000	1.600.000	1.600.000	1.600.000
Gemeentelijk onderwijs achterstandenbeleid (3)	260.987	330.987	361.242	361.550	361.550
Bekostiging primair onderwijs (4)	9.024.015	9.001.439	9.396.737	8.917.830	9.255.775

1) inclusief werkgeversbijdrage

2) raming

3) inclusief afspraken G37 en G86

4) inclusief ondersteuningsmiddelen speciaal/passend onderwijs

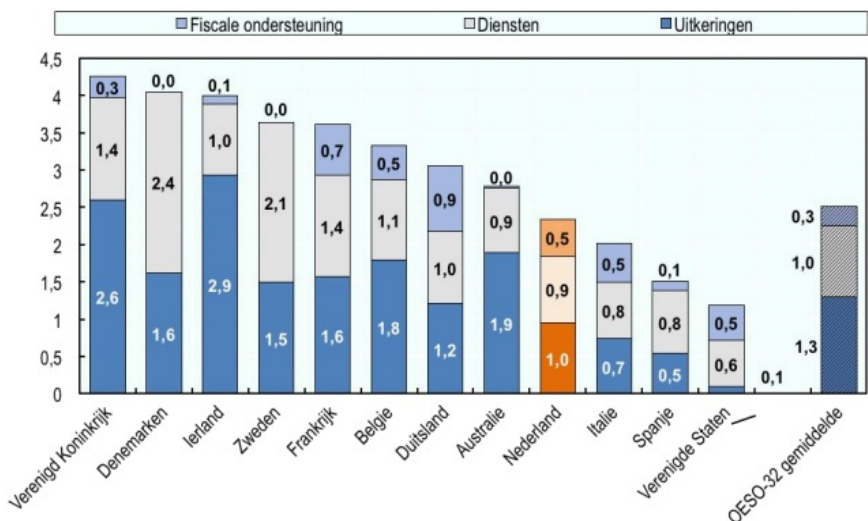
Per saldo is de netto Rijksbijdrage aan kinderopvang in vier jaar tijd gedaald met € 1,563 miljard op een totaal aan uitgaven van € 2.235 miljard. Een daling van maar liefst 70 procent. Daarmee heeft de sector kinderopvang een volstrekt onevenredige bijdrage geleverd aan de bezuinigingen op de overheidsfinanciën. De regiegroep is van mening dat het in de rede ligt dat, los van het plan tot belastingherziening, de onderuitputting van € 453 miljoen (zoals deze zich voor gaat doen in 2019) geherinvesteerd zou moeten worden in de kinderopvang. Daarmee wordt niet de bezuiniging ongedaan gemaakt, maar wordt de onjuiste inschatting door de overheid op het effect van de bezuiniging gecorrigeerd.

Investeren kinderopvang in internationaal perspectief

Nederland wil een lerende economie zijn en een land met een positie in de top van de wereld. Een dergelijke positie is niet houdbaar als wij niet bereid zijn om te investeren in de ontwikkeling van onze jeugd. Het rapport van de WRR geeft nog eens aan dat daarbij investeren in het jonge kind het hoogste rendement oplevert. Nederland zal haar positie in internationaal perspectief verliezen als wij niet bereid zijn om ook qua investeringsniveau op gelijk niveau te blijven als de ons omringende landen.

Internationale vergelijkingen van de publieke uitgaven aan gezinnen met kinderen zijn maar beperkt voorhanden. De OESO heeft de meest complete gegevens, al zijn die weer enigszins gedateerd: de meest recente cijfers zijn van 2011. In figuur 2 zijn de publieke uitgaven aan gezinnen met kinderen voor een selectie van OESO-landen opgenomen, met een onderverdeling in uitgaven voor uitkeringen, diensten en fiscale ondersteuning.

Figuur 2: Publieke uitgaven gericht op kinderen, in % van BBP, 2011



Bron: OECD Social Expenditure Database, bewerkt door Willem Adema (OECD)

Deze grafiek laat zien dat Nederland internationaal gezien middelmatig scoort als het gaat om de totale uitgaven aan gezinnen met kinderen: onder het gemiddelde in vergelijking met alle OESO-landen in de database (2,4 procent ten opzichte van 2,6 procent van het BBP).

Figuur 2 laat ook zien dat de uitgaven van Nederland substantieel achterblijven bij de ons omringende landen waarmee wij ons willen vergelijken: Frankrijk, Denemarken, België, Zweden, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Ierland zitten met hun uitgaven gericht op kinderen boven de 3,0 procent van het BBP. Nederland scoort met 2,4 procent dus 20 procent lager dan deze landen. Een dergelijk laag investeringsniveau kan op de lange duur niet ongestraft gehandhaafd blijven.

Voor de jaren na 2011 zijn nog geen goede vergelijkingsgegevens beschikbaar, maar de kans is groot dat het verschil met andere landen in negatieve zin is gegroeid. Figuur 1 geeft een daling weer van 1,6 miljard van de netto Rijksuitgaven aan kinderopvang. Dit is een verlaging met ongeveer 0,2 procent van het BBP. Daarnaast hebben juist landen als het Verenigd Koninkrijk en Duitsland de afgelopen jaren, anti-cyclisch, enorme investeringen gedaan in de kinderopvang. Zelfs bij een ambitieniveau om gelijk te komen met het gemiddelde van de OESO-landen zou Nederland minimaal 0,2 procent van het BBP extra moeten investeren ofwel 1,4 miljard euro.

Herschikking van publieke uitgaven

Bij de dekking van extra publieke uitgaven voor een stabiele basisvoorziening in de vorm van een toegangsrecht voor kinderen kan gekeken worden naar het totaal van kindregelingen die doelstellingen hebben die daaraan raken. Het primair onderwijs (po) zelf laten we daarbij buiten beschouwing, omdat het po een heel eigen verantwoordelijkheid en stelsel heeft. Dit met de kanttekening dat in de organisatie van kinderopvang in de praktijk steeds meer de samenwerking met basisscholen tot stand komt. In de beschouwing wordt het onderwijsachterstandenbeleid (oab) meegenomen, dat via de gemeenten vorm krijgt. Hieronder vallen beleidsinitiatieven en activiteiten rond vve, schakelklassen, brede scholen en andere. Dit zijn voorzieningen die om het po heen zijn georganiseerd.

In tabel 7 hieronder is een overzicht opgenomen van alle kindregelingen, de bijbehorende doelstellingen en de uitgaven in 2015 en 2019 (laatste jaar van de meerjarenbegroting van het Rijk). Naast het oab zijn daarin ook opgenomen de middelen die in het verleden vanuit het ministerie van VWS werden uitgegeven aan 'Laagdrempelige ondersteuning bij het opvoeden en opgroeien'. Vanaf 2015 zijn deze middelen gedecentraliseerd naar gemeenten samen met alle middelen voor de ondersteuning en zorg voor jeugd.

De doelstellingen van de kindregelingen in tabel 7 kennen een eigen perspectief, maar raken aan de doelstellingen van een stabiele basisvoorziening aan kinderopvang die met de Kindcentra 2020 worden vormgegeven. Bij:

- de kinderbijslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag staan het tegemoetkomen in de kosten van het opvoeden en opvangen van kinderen centraal;
- de kinderopvangtoeslag en de combinatiekorting staan de werkende ouders centraal;
- het onderwijsachterstandenbeleid en de middelen voor jeugd staat het welzijn van kinderen centraal.

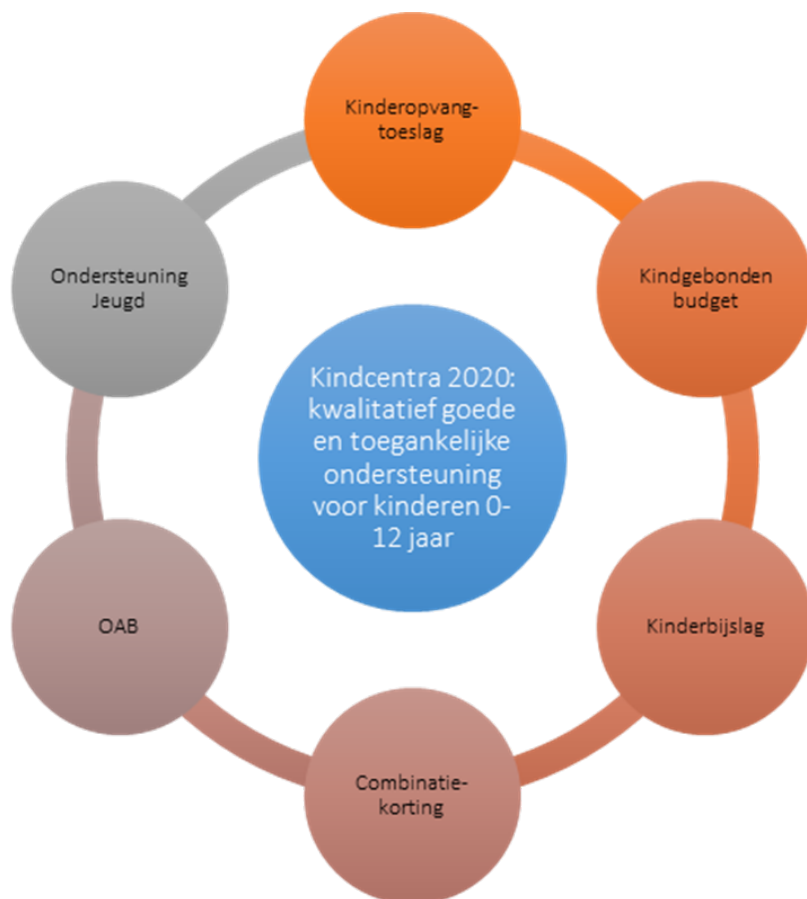
Tabel 7: Regelingen met overlap in doelstellingen Kindcentra 2020

Regeling	Doelstelling	Uitgaven 2015 (x € 1min)	Uitgaven 2019 (x € 1min)
Kinderbijslag	inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de kosten bij het opvoeden en verzorgen van kinderen	3.216	3.145
Kindgebonden budget	Tegemoetkoming van de overheid in de kosten van kinderen voor gezinnen tot een bepaald inkomen en vermogen	2.165	2.119
Kinderopvangtoeslag	Ondersteuning kosten kinderopvang voor werkende ouders en kwaliteit kinderopvang	2.386	2.620
Combinatiekorting	Inkomensafhankelijke fiscale tegemoetkoming voor werkende alleenstaande ouders en minstverdienende partners met kinderen tot 12 jaar	1.600	1.600
Onderwijs achterstandenbeleid (oab)	Specifieke uitkering OCW voor gemeenten die onderwijsachterstandsl leerlingen hebben (inclusief middelen vve, schakelklassen, brede scholen e.a)	362	362
Laagdrempelige ondersteuning Jeugd	Eerste raming op basis van uitgaven VWS aan 'Laagdrempelige ondersteuning bij het opvoeden en opgroeien' in begrotingsjaar 2014 (daarna gedecentraliseerd)	41	36
Totaal		9.729	9.846

Bronnen: Rijksbegroting 2015 hoofdstukken VII, IX, XV, XVI, XVIII B, Kamerstuk II 2012/2013, 33716, nr. 3

Wanneer de doelstellingen van alle regelingen worden samengenomen, gaat het om het creëren van kwalitatief goede en toegankelijke ondersteuning van kinderen van nul tot en met twaalf jaar, die goed is voor kinderen, werkende ouders ontlast en hun ruimte geeft hun arbeidsloopbaan en maatschappelijke verplichtingen (participatiesamenleving) waar te maken. Kindcentra 2020 kan op deze manier worden gezien als een verdere bundeling van overheidsmaatregelen gericht op opgroeiende kinderen. Dat wordt zichtbaar gemaakt in figuur 3.

Wanneer zo wordt gekeken, dan kunnen de extra publieke uitgaven voor een recht op toegang tot kinderopvang voor een deel of geheel worden gedekt door een herschikking binnen de middelen van de kindregelingen.

Figuur 3: Bundeling overheidsmaatregelen gericht op opgroeiende kinderen**Anders organiseren**

Tot slot is het mogelijk de extra publieke uitgaven te dekken door wijzigingen door te voeren in de organisatie van de kinderopvang en/of het primair onderwijs. Een belangrijke variabele in dit verband is hoeveel en welke beroepskrachten worden ingezet. Door de nauwere samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang kunnen slimme combinaties worden gezocht (bijvoorbeeld door medewerkers van de buitenschoolse opvang in te zetten als assistent in het onderwijs) en kan efficiencywinst worden behaald. Dit onder de randvoorwaarde dat aan de kwaliteit van het onderwijs en de kinderopvang geen concessies worden gedaan. Daarnaast is geen rekening gehouden met efficiencywinst en voordelen op het gebied van huisvesting en andere domeinen van de bedrijfsvoering.

Systematiek voor toegankelijkheid

In zowel het basisscenario als de invoeringsvariant wordt voor het toegangsrecht geen rekening gehouden met een ouderbijdrage. De achterliggende doelstelling is de realisatie van een maximale toegankelijkheid en een hoge participatiegraad. Het spreekt voor zich dat bij het instellen van een ouderbijdrage de netto lasten voor het Rijk zullen dalen. Een ouderbijdrage zal echter in het algemeen een negatief effect hebben op de toegankelijkheid voor ouders en kinderen. In het model van Ecorys is de mogelijkheid ingebracht om een ouderbijdrage te hanteren bij het doorrekenen van de kosten van het toegangsrecht. In tabel 5 is uitgewerkt dat de omvang van de extra netto Rijksuitgaven als gevolg van het schrappen van de ouderbijdrage 700 miljoen euro bedraagt. Hierbij moet echter een kanttekening geplaatst worden. Voor de dagopvang (nul- tot en met driejarigen) bedraagt de ouderbijdrage 440 miljoen. Voor de buitenschoolse opvang (vier- tot en met twaalfjarigen) bedraagt de ouderbijdrage 260 miljoen. Met name voor de buitenschoolse opvang is de optie van een ouderbijdrage onwenselijk omdat daarmee het kindcentrum beperkt wordt in de mogelijkheden om formeel en informeel leren te mengen, zoals is uitgewerkt in hoofdstuk 3.

Positieve maatschappelijke effecten

Ecorys heeft, naast de doorrekening, ook gekeken naar de indirecte effecten van de visie van Kindcentra 2020. Middels een EffectenArena zijn deze effecten in beeld gebracht op een globaal niveau. Over het geheel genomen blijkt dat de voorgestelde maatregelen tot een groot aantal, voornamelijk positieve effecten leiden (met name ook in de latere levensfasen van het kind). Het lag buiten de scope van de opdracht aan Ecorys om deze effecten volgens de systematiek van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) te kwantificeren. Deze paragraaf geeft een doorkijkje naar deze inverdieneffecten.

Naast een herschikking van middelen binnen het totaal van kindregelingen, zijn er maatschappelijke inverdieneffecten op lange termijn. Deze laten zich niet altijd makkelijk kwantificeren, maar zijn wel reëel. De belangrijkste effecten zijn hieronder benoemd, met waar mogelijk een kwantificering op basis van de uitgebreide MKBA die in opdracht van SEO is uitgevoerd in 2011 en een recente overzichtsstudie van Bureau Buitenhek naar de werkgelegenheidseffecten van een impuls in de kinderopvang.

Grotere arbeidsmarktparticipatie doordat ouders kunnen terugvallen op een stabiele vorm van publiek geregelde en betaalbare kinderopvang (*kinderopvang als arbeidsmarktinstrument*).

- In de MKBA van SEO is op basis van beschikbaar onderzoek uitgegaan van een daling van het arbeidsaanbod van vrouwen in uren met 0,6 procent bij een stijging van de prijs van kinderopvang met 10 procent. In de recente studie van Bureau Buitenhok wordt gewezen op recent onderzoek van het CPB, waarin de prijselasticiteit van het arbeidsaanbod hoger blijkt dan verwacht. Daarnaast bevat deze studie een raming van een hogere arbeidsparticipatie van 5.000 alleenstaande moeders bij een impuls van € 250 miljoen in de kinderopvangtoeslag.
- Bij forse bezuinigingen op de kinderopvang lopen de welvaartsverliezen in de SEO-analyse voor de Nederlandse economie flink op:
 - In scenario 1 (van 8 scenario's) waarin wordt uitgegaan van een bezuiniging van € 650 miljoen op de kinderopvangtoeslag (feitelijke bezuiniging van het Rijk is uiteindelijk meer dan € 1 miljard) is er een productieverlies van € 740 miljoen.
 - In scenario 2 (van 8 scenario's) waarin de gehele kinderopvangtoeslag verdwijnt (bezuiniging van ruim € 2 miljard) loopt het productieverlies op tot bijna € 3 miljard. In dit scenario, net als in scenario 1, wordt dit deels gecompenseerd doordat wordt uitgegaan van het 'teruggeven' van de bezuiniging via lagere algemene belastingtarieven en de waarde die wordt toegekend aan vrije tijd. Worden deze onzekere factoren niet meegewogen, dan resteert per saldo een productieverlies.

Betere ontwikkeling van kinderen en minder achterstanden en segregatie van kinderen uit sociaal zwakkere milieus (*kinderopvang als pedagogisch instrument*)

- Verschillende studies die worden genoemd in de MKBA van SEO tonen aan dat kwalitatief goede opvang een positief effect heeft op kinderen, met name op kinderen van ouders met een lage sociaaleconomische status. De verschillen in opleidingsniveau tussen kinderen worden kleiner.
- In scenario 5 (van 8 scenario's) van de MKBA van SEO, waarin wordt uitgegaan van een vrij toegankelijke ontwikkelingsgerichte kinderopvang voor kinderen van tweeënhalf tot en met drie jaar, is de totale toekomstige productiewinst die deze kinderen opleveren € 430 miljoen (naast productiewinst van ouders van nog eens € 185 miljoen). Rekening houdend met de kosten blijft de netto baat € 280 miljoen.
- Er zijn volgens de MKBA van SEO aanwijzingen dat een hogere kwaliteit van kinderopvang ertoe leidt dat kinderen minder vaak worden verwezen naar het speciaal onderwijs en dat zij gezonder worden en daardoor ook minder zorgkosten veroorzaken. Het was echter vanwege beperkte kennis nog niet goed mogelijk deze effecten te kwantificeren.

Vergroting van de werkgelegenheid en werkzekerheid in de kinderopvangsector (*kinderopvang als werkgelegenheidsinstrument*). De bezuinigingen na 2010 hebben hun effect gehad op de werkgelegenheid in de sector: die is sterk gedaald en onzeker geworden. Waren op het hoogtepunt in 2011 nog 97.000 personen werkzaam in de kinderopvangbranche, anno 2015 zijn dat nog 68.000 personen, een daling van bijna 30.000 personen. Voor veel van deze mensen is het lastig werk in andere welzijns- of zorginstellingen te vinden, waar de werkgelegenheid ook onder druk staat. Door te investeren in de kinderopvang ontstaan direct positieve werkgelegenheidseffecten. Een impuls van € 250 miljoen leidt al tot een positief direct werkgelegenheidseffect van ongeveer 7.000 personen in 2019. Wanneer de hele geraamde onderbesteding wordt ingezet, komen daar nog een 6.000 personen bij die in de kinderopvangbranche kunnen werken. Daarnaast zijn er indirecte werkgelegenheidseffecten omdat de kinderopvang toegankelijk wordt, wat de keuze om te gaan werken makkelijker maakt. Dit geldt met name voor alleenstaande moeders.

Ontzorgen van gezinnen, wat leidt tot een stabielere omgeving voor kinderen met minder opgroei- en gedragsproblemen nu en in de toekomst (*kinderopvang als welzijnsinstrument*). Naar dit inverdieneffect is nog geen onderzoek gedaan.

Ruimte voor mantelzorg door ouders met kinderen, op wie steeds vaker een beroep wordt gedaan een aandeel te nemen in de zorg voor hun eigen ouders en buurtbewoners (*kinderopvang als instrument voor de participatiesamenleving*). Naar dit inverdieneffect is nog geen onderzoek gedaan.

Hogere fertiliteit, doordat bij opvoedondersteuning makkelijker de keuze wordt gemaakt om (meer) kinderen te hebben en groot te brengen (*kinderopvang als demografisch instrument*). Dit heeft weer invloed op het arbeidsaanbod in de (verre) toekomst. SEO wijst in de MKBA op het gegeven dat Scandinavische ouders eerder dan Nederlandse ouders aan kinderen beginnen en legt daarbij een relatie met de kwalitatief goede kinderopvang in Scandinavië. In het algemeen ligt de fertiliteit in Scandinavische landen ook hoger dan in Nederland.

Gijs van Rozendaal is voorzitter van de regiegroep Kindcentra2020.

Ard Schilder is directeur en adviseur van Think Public advies en part-time docent aan de Universiteit Utrecht en TIAS/Nimbas Business School.

Geert de Wit is lid van de Raad van Bestuur van de Kinderopvanggroep en lid van de regiegroep Kindcentra 2020.

Noten

- 1 Een EffectenArena is een interactieve bijeenkomst met betrokkenen uit het veld (vanuit de kinderopvang, primair onderwijs, wetenschap, overheid en zorgsector). De EffectenArena is uitgegroeid tot een standaard instrument voor het inzichtelijk maken van maatschappelijke effecten van uiteenlopende interventies en beleidswijzigingen. Het gaat daarbij om het systematisch inventariseren van alle belangrijke voor- en nadelen van de verandering.
- 2 Algemene Rekenkamer, 'Bezuiniging op de kinderopvangtoeslag', Den Haag, mei 2014.
- 3 Zie: Voorjaarsnota 2015 van het kabinet
- 4 WRR-advies 'Naar een lerende economie' 2013
- 5 De Waarde van Kinderopvang, SEO Economisch Onderzoek, juni 2011, Amsterdam.
- 6 Ed Buitenhek, 'Kinderopvang als banenmotor binnen de belastingherziening', Buitenhek Management & Consult, Utrecht, 1 juli 2015
- 7 Cijfers brancheorganisatie Kinderopvang

Werken vanuit vertrouwen in kinderen

Anderhalf jaar geleden begon directeur *Bettine Bakker* bij Kindcentrum de Hoven in Rosmalen. Daar trof ze onder meer een prachtig gebouw en de randvoorwaarden om er een mooi kindcentrum van te maken. Tegelijkertijd constateerde ze dat de opvang en het onderwijs elkaar waren verloren in de korte tijd dat het kindcentrum bestond. ‘Mensen waren het vertrouwen wat kwijtgeraakt in ons concept: het werken met leerpleinen waarbij we ons laten inspireren door het ervaringsgericht leren. Zo was er bijvoorbeeld geen goede verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Bovendien was de snelheid waarin mensen zijn aangenomen en de snelheid waarmee er een aantal weer vertrokken is, niet een goede basis om het concept in de beginperiode goed wortel te laten schieten.’

Kindcentrum de Hoven werkt vanuit vertrouwen in kinderen. ‘We creëren optimale ontwikkelkansen voor kinderen door hun betrokkenheid te stimuleren in een rijke leer- en speelomgeving. Het welbevinden van de kinderen staat voorop. Ons team werkt intensief samen om kinderen een ononderbroken ontwikkelingslijn te laten doorlopen. We doen dit omdat we erin geloven dat dit de beste voorbereiding is op een wereld. Kansen en mogelijkheden liggen er voor het oprapen.’

Waarom is een kindcentrum goed voor kinderen? Bettine Bakker: ‘Een baby merkt er nog niet zo veel van. Waarschijnlijk wel van het ervaringsgericht onderwijs, maar niet dat hij in een gebouw zit waar kinderen van nul tot dertien de hele dag zijn. Het brengt voor die leeftijd al wel gemak voor ouders, want die kunnen hun kind van halfacht tot halfzeven met een gerust hart bij ons achterlaten. Wat mij betreft koppelen we aan het verblijf hier ook nog een avondmaaltijd, maar dat is de volgende ontwikkeling. Gaandeweg zijn loopbaan hier zal het kind merken dat er op eenzelfde manier met hem wordt omgegaan. Met een team van mensen dat op dezelfde manier denkt en handelt. In die zin proberen we ook echt een veilig tweede thuis te zijn voor het kind. Waarbij je als team op elkaar leunt en oog hebt voor hoe het gaat met het kind en wat hij nodig heeft.’

Kinderen mogen kiezen

‘In ons kindcentrum bewegen kinderen zich in een afwisselende en stimulerende omgeving’, vindt Bettine Bakker. ‘Zowel in onze opvang als in ons onderwijs. Er is veel te beleven en kinderen mogen kiezen, zoals in een winkel waar alles open uitgestald op je ligt te wachten. Kinderen krijgen met andere kinderen te maken. Ze leren iets samen te doen, op elkaar af te stemmen, met elkaar te overleggen, elkaar te begrijpen. In de opvang ligt de nadruk op het nabootsen van een veilige en vertrouwde thuisomgeving. Het is een plek waar ouders hun kind in vertrouwen achterlaten en waar kinderen kunnen groeien. In het onderwijs breiden we dat groeien uit doordat kinderen steeds meer vaardigheden ontwikkelen.’

Ervaringsgericht leren

Toen Bettine Bakker startte in Rosmalen is ze samen met het team op zoek gegaan naar de zaken ‘waar het hart weer harder van gaat kloppen’. ‘We zeggen tegenwoordig ook dat we ons hebben laten inspireren door het gedachtegoed van ervaringsgericht leren, want als je zegt dat je het in de praktijk brengt dan pretendeer je dat je er al bent. Dat levert spanning op, omdat dit een gezamenlijk proces is van samen opbouwen en borgen.’ En verder is ze aan de slag gegaan met het versterken

van de koppeling tussen onderwijs en kinderopvang. 'We zijn nu met elkaar één kindcentrum. Eén visie, één loket voor ouders en zo zijn pedagogisch medewerkers bijvoorbeeld ook als onderwijsassistent en leerkrachtondersteuner werkzaam onder schooltijd. Dat betekent bekende gezichten voor de kinderen gedurende de hele dag en de medewerkers vinden het een hele mooie combinatiebaan, waarbij ze ook meer uren inzetbaar zijn.'

Bettine Bakker juicht de dag toe dat er één cao opvang & onderwijs is. 'Ik vind dat heel lastig met elkaar te matchen. In de praktijk betekent twee cao's dat mensen uit een team die hetzelfde werk doen verschillende rechten hebben en dus anders door hun werkgever behandeld worden, lastig uit te leggen.'

Kwestie van pionieren

Het inrichten van een kindcentrum is volgens de directeur van de Hoven vooral een kwestie van pionieren. 'Er is wel wat ondersteuning maar ik ben toch wel veel zelf aan het uitzoeken en afstemmen', zo ervaart zij. 'Zo hebben we met de kinderopvang in dit pand een verrekenmodel opgesteld; een schema over wie wat betaalt, helaas is er nog niet een boekhouding. Dat is ook wel wat ik uit ervaring weet: maak in goede tijden afspraken met elkaar voor de periode dat het minder gaat en maak mensen verantwoordelijk voor zaken. Dat voorkomt dat als het spannend wordt de boel in elkaar klappt. Verder delen we een aantal personeelsleden. De conciërge wordt betaald door zowel de opvang als het onderwijs en verder betalen we samen de administratief medewerker en een groepshulp. Zij zorgen voor het dagelijks reilen en zeilen in dit pand.'

'Belangrijk is ook dat de organisatie niet afhankelijk wordt van één persoon', vindt Bettine Bakker. 'Dat was wel de grootste opdracht die ik mezelf gesteld heb toen ik hier aan de slag ging. En daarnaast: breng mensen bij elkaar, zorg dat ze zich aan elkaar verbinden. Dat moet je faciliteren, dat gaat niet zomaar. Ik heb geleerd dat niet alles tegelijkertijd kan. Er is zoveel te doen geweest, het is belangrijk om te doseren en mensen continu mee te nemen in het proces. Als zaken wringen dan wil ik het ook graag weten. Snel gaan kan, maar als het niet goed loopt zullen we het bespreekbaar moeten maken. Ik zeg ook tegen de medewerkers hier: "vertel het me als het voor jou niet gaat zoals je wenst dan kijken we samen naar mogelijkheden." Ik ben echt onderdeel van het geheel hier en word, net als de rest, door ervaring wijzer. Het is de manier waarop je mensen mee kunt nemen. Je moet je kwetsbaar durven opstellen, soms even stilstaan en vooral ook je successen vieren.'

Maaiveld

'Ik vind het ook belangrijk dat we ruimte krijgen om fouten te maken en hiervan te leren, dit is naar mijn idee de enige manier om te kunnen innoveren. Als we de kop boven het maaiveld uitsteken, brand dat dan niet gelijk af als zaken niet direct zo lopen als verwacht. Ik heb een flinke ruggengraat, maar ik mis ook af en toe de vrijheid om dingen echt uit te proberen en dan nadrukkelijk ook de kans te hebben dat zaken mislukken. Daar heb je de politiek voor nodig. Met geld, pioniersruimte en begrip voor de visie waar wij voor staan.' Bettine Bakker roept de politiek dan ook op: 'Wees ambitieuzer en durf keuzes te maken. Als voorbeeld: Passend Onderwijs bieden kan hier prima, maar zolang er landelijk nog steeds beperkt budget is om leerkrachten goed te faciliteren kunnen we de kinderen die iets extra's nodig hebben niet optimaal de aandacht geven die ze verdienen.'

Hoofdstuk 5

Arbeidszaken en medezeggenschap in een kindcentrum

Patrick Banis, Margreet de Pous en Liesbeth Wieland

Een van de grote aandachtspunten bij de vorming van een kindcentrum zijn de arbeidszaken en de medezeggenschap. In de huidige situatie kunnen scholen en kinderopvang enkel door middel van ‘samenwerkingsovereenkomsten’ starten met het werken vanuit één pedagogische visie op ontwikkeling en educatie en vanuit één team. Daarbij lopen medewerkers, leidinggevend en bestuurders tegen een groot aantal belemmeringen aan op het gebied van arbeidszaken en medezeggenschap. Het feit dat er bijvoorbeeld twee cao's zijn met verschillen in salaris, vakantieregelingen en medezeggenschap maken samenwerking lastig en meer dan gecompliceerd. Daarom heeft Kindcentra 2020 het CAOP verzocht een werkgroep in te stellen om te verkennen waar de verschillen tussen kinderopvang en onderwijs liggen als het gaat om arbeidszaken en medezeggenschap en om te onderzoeken hoe die verschillen overbrugd kunnen worden. Want als daar oplossingen gevonden worden kan Kindcentra 2020 echt een slag maken.

Wat willen we onze professionals in het kindcentrum bieden?

Idealiter hebben alle werkenden in Kindcentra 2020 te maken met één organisatie en één werkgever. Kindcentra 2020 zijn voor professionals een uitdagende werk- en leeromgeving. Er is behoefte aan één raamwerk van rolprofielen: functiefamilies en opbrengstgerichte functiebeschrijvingen.

Arbeidsvoorwaarden en (mede)zeggenschap zijn kaderstellend en bieden veel ruimte voor (individueel) maatwerk. In een kindcentrum is er een goede mix van functies en specialisaties op verschillende niveaus. Functie-eisen en benodigde competenties worden ‘opbrengstgericht’ geformuleerd. Het Kindcentrum 2020 biedt een uitdagend carrièreperspectief voor talentvolle professionals.

Bij het nastreven van dit ideaal worden kindcentra nu nog geconfronteerd met een aantal belemmeringen op het gebied van arbeidszaken en medezeggenschap. In de praktijk zijn inmiddels al veel praktische oplossingen gevonden, al is lang niet iedereen op de hoogte van de mogelijkheden. Er zijn echter ook belemmeringen binnen het eigen kindcentrum die niet opgelost kunnen worden, omdat er andere instanties bij nodig zijn. Dit zijn belemmeringen op het terrein van de Arbeidsmarkt, de Arbeidsvoorwaarden, de Arbeidsverhoudingen, inclusief medezeggenschap. We lopen deze drie A's achtereenvolgens langs en kijken naar het huidige beeld, de ambitie en de mogelijke acties. In bijlage 5 zijn de uitgewerkte overzichten in schema's opgenomen. Dit hoofdstuk is geschreven met input van de expertgroep Arbeidsmarkt, Arbeidsvoorwaarden en Arbeidsverhoudingen van Kindcentra 2020. De eindrapportage van deze expertgroep is te vinden op www.kindcentra2020.nl.

Arbeidsmarkt

Een schematisch overzicht van wat in deze paragraaf besproken wordt, vindt u in 'Overzicht 1: Ambitie, hindernissen en oplossingsrichtingen: aandachtsgebied arbeidsmarkt' in bijlage 5.

Huidige beeld

De arbeidsmarkten van kinderopvang en onderwijs zijn gescheiden markten. Het onderwijs moet vooral concurreren binnen het segment hoger opgeleiden, terwijl de kinderopvang zich primair richt op het mbo-segment van de arbeidsmarkt. Er is binnen de kennisinfrastructuur en het opleidingsstelsel onvoldoende afstemming op de behoefte van het werkveld. Dit geldt in het algemeen, maar zeker ook specifiek voor kindcentra.

Ambitie

De eerste ambitie van Kindcentra 2020 is dat er voldoende goed gekwalificeerd personeel beschikbaar is voor de verschillende nieuwe rollen en functies in de kindcentra. Daarvoor hebben we een goed werkende (regionale) arbeidsmarkt nodig. En, even belangrijk, een goed functionerende educatieve infrastructuur en een goed opleidingsstelsel voor alle medewerkers die in een kindcentrum werken. Zowel de inhoud van de initiële opleidingen (mbo en hbo) als van het (na)scholingsaanbod moet goed worden afgestemd op het veld.

Al het personeel (vaste medewerkers en tijdelijke medewerkers en zzp'ers) moeten in staat zijn om te werken vanuit de integrale pedagogische visie van het kindcentrum. Van deze medewerkers mogen we verwachten dat zij de ambitie hebben om zich blijvend te professionaliseren gedurende hun loopbaan. Dat betekent dat zij daartoe ook de mogelijkheden moeten krijgen.

Actie

Om deze ambitie te realiseren moeten al op korte termijn acties worden ondernomen. Kindcentra en de opleidingen voor mbo en hbo zullen aan tafel moeten gaan om de curricula van de opleidingen af te stemmen op de concrete behoefte vanuit de – zich ontwikkelende – praktijk van de kindcentra in de regio. Alleen dan kan de kwaliteit duurzaam worden gewaarborgd.

Aangepaste wet- en regelgeving en een goede samenwerking tussen de betrokken ministeries zorgen ervoor dat de schotten tussen de sectoren kinderopvang, onderwijs (en welzijn) worden weggenomen, zodat brede mogelijkheden voor rol-, taak- en functiedifferentiatie ontstaan en (daarmee) ook nieuwe loopbaanmogelijkheden voor de medewerkers in de kindcentra.

Arbeidsvoorwaarden

Een schematisch overzicht van wat in deze paragraaf besproken wordt, vindt u in 'Overzicht 2: Ambitie, hindernissen en oplossingsrichtingen: aandachtsgebied arbeidsvoorwaarden' in bijlage 5.

Huidig beeld

De sectoren primair onderwijs en kinderopvang kennen ieder een eigen functie- en loongebouw, met een eigen waarderingssystematiek, verankerd in de CAO Kinderopvang en de CAO Primair Onderwijs. De aard van deze cao's verschilt. De CAO Kinderopvang kent 'verplichte' A-bepalingen en B-bepalingen waarvan, onder voorwaarden, kan worden afgeweken. De CAO Primair Onderwijs is een standaard-cao. Van cao-bepalingen kan alleen worden afgeweken, wanneer dit expliciet is aangegeven.

De loonniveaus in primair onderwijs en kinderopvang zijn, bij dezelfde functiezwaarte, grosso modo vergelijkbaar. Wél zijn de loonkosten in het primair onderwijs hoger, onder andere vanwege de kosten van aanvullingen op de WW (bovenwettelijke sociale zekerheid).

In het overzicht 'Cao-vergelijking primair onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzalen' in bijlage 5 is de geactualiseerde vergelijking van de CAO Primair Onderwijs en de CAO Kinderopvang opgenomen.

Ambitie

Onze ambitie voor in het jaar 2020 is één CAO Kindontwikkeling (voor kindcentra én 'traditionele' scholen en kinderopvangorganisaties) in plaats van de huidige cao's voor het primair onderwijs en de kinderopvang. Deze cao bevat heldere afspraken over de primaire arbeidsvoorwaarden (A-deel van de cao). Binnen deze cao is veel ruimte voor individuele kindcentra voor een eigen invulling van secundaire arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid (B-deel van de cao).

Actie

Op weg naar de 2020-ambitie kunnen we op korte termijn betekenisvolle stappen vooruit zetten. Eerste stap is het ontwerpen van een eigen 'B-deel' van de cao dat van toepassing is voor alle kindcentra, als gemeenschappelijke 'bovenbouw' op de huidige cao's voor de kinderopvang en het onderwijs.

De autonome trend in cao's naar meer ruimte voor maatwerk op instellingsniveau, werkt op zich al in het voordeel van het kindcentrum. Denk hierbij aan het 'vrij' model voor taakbeleid en afschaffing seniorenregelingen in de CAO Primair Onderwijs. Middelen worden geherinvesteed in tijd en geld voor professionalisering en duurzame inzetbaarheid voor alle leeftijden.

Arbeidsverhoudingen

Een schematisch overzicht van wat in deze paragraaf besproken wordt, vindt u in 'Overzicht 3: Ambitie, hindernissen en oplossingsrichtingen: aandachtsgebied arbeidsverhoudingen' in bijlage 5.

Huidige beeld

Voor onderwijs enerzijds en kinderopvang en welzijn anderzijds gelden verschillende regimes voor medezeggenschap. Onderwijs kent eigen medezeggenschapswetgeving (Wet medezeggenschap op school), met als kern ongedeelde medezeggenschap voor ouders en personeel. In de kinderopvang geldt het uitgangspunt van gedeelde medezeggenschap, waarbij voor personeel de Wet op de ondernemingsraden geldt en de medezeggenschap voor ouders is opgenomen in de Wet kinderopvang.

Daarbij geldt dat in de Wet medezeggenschap op school voor relatief meer onderwerpen instemmingsrecht geldt, met name voor de geleding ouders.

Ambitie

Basis voor de arbeidsverhoudingen in een kindcentrum is professionele ruimte (zeggenschap) voor de individuele werknemer en een 'levende' professionele dialoog binnen het kindcentrum als werkgemeenschap. De arbeidsverhoudingen kenmerken zich door een open, veilige en ondernemende organisatiecultuur. Deze moeten worden ondersteund door een goede (formele) medezeggenschapsstructuur.

Het perspectief voor het jaar 2020 is één structuur van medezeggenschap voor ouders én personeel. Daarin wordt geen onderscheid gemaakt tussen de taakvelden kinderopvang en onderwijs, omdat deze geïntegreerd kunnen zijn. Een model van ongedeelde medezeggenschap van personeel en voor ouders heeft de voorkeur, met ouders in de rol van pedagogische partner. Het alternatief is gedeelde medezeggenschap met toepassing van de Wet op de ondernemingsraden en adviesrecht voor ouders, als klant, via de oudercommissie.

Minstens zo belangrijk als (formele) medezeggenschap is de horizontale dialoog met de maatschappelijke omgeving (stakeholders) van het kindcentrum. Die wordt formeel vertegenwoordigd door de raad van toezicht. Informeel is er open, direct contact tussen de directie en medewerkers van de kindcentra en deze maatschappelijke stakeholders (gemeenten, bedrijfsleven, cultuur en sport en dergelijke).

Functiebouwwerk

De medewerkers in het kindcentrum zijn afkomstig uit onderwijs, zorg en welzijn, elk met zijn eigen functiebouwwerk en waarderingssystematiek. Er is behoefte aan één raamwerk van rolprofielen, taakkenmerken en functieprofielen, waarvan kindcentra uiterlijk in 2020 gebruik kunnen maken bij het ontwerpen van een eigen functiebouwwerk. Dit bouwwerk sluit naadloos aan op de behoefte vanuit de integrale pedagogische visie van het kindcentrum. Het raamwerk is gebaseerd op een eenvoudig ordeningsprincipe: 'vergelijkbaar loon' voor 'vergelijkbaar' werk.

De vraag ligt voor: hoe komen we aan dit raamwerk en wat moet het bevatten? Welke kennis en vaardigheden zullen in een kindcentrum aanwezig moeten zijn om de doelstellingen van het kindcentrum te kunnen realiseren? Natuurlijk zal de invulling per centrum verschillen maar een aantal algemene uitspraken kunnen we hierover nu al doen evenals over hoe we tot het gewenste functiebouwwerk kunnen komen. Wat het werken in een kindcentrum – gezien vanuit het pedagogisch beleid – vergt van medewerkers is beschreven in hoofdstuk 2.

Algemene kennis en vaardigheden

Bij de vormgeving van het functieraamwerk staan het kind en zijn ontwikkeling centraal. Iedere medewerker moet in alle opzichten 'kindvaardig' zijn, dat wil zeggen: pedagogisch en onderwijskundig onderlegd, sensitief en inlevend zijn, kortom oog hebben voor het kind 'als geheel'. Medewerkers zijn samen verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de kinderen, dus zijn onder andere samenwerkingsvaardig, reflectief, lerend, onderzoekend, creatief, flexibel en communicatief.

Specifieke kennis en vaardigheden

Naast deze algemene kennis en vaardigheden moet de medewerker beschikken over specifieke kennis en vaardigheden, die afhankelijk zijn van de rol binnen het kindcentrum. Afhankelijk van deze rol hebben werkzaamheden een bepaald niveau en een bepaalde mate van complexiteit. Binnen de organisatie van het kindcentrum zijn er verschillende geledingen met verschillende rollen en verantwoordelijkheden, zoals de directeur als eindverantwoordelijke; de unitmanager of teamleider als regisseur van een groter aantal kinderen, een gebouw of een unit; de mentor als verantwoordelijk voor talentontwikkeling van kinderen in zijn stam- of basisgroep en eerste aanspreekpunt voor ouders; en begeleiders, die kinderen helpen met specifieke activiteiten. Daarnaast kennen we in de kindcentra specialisten.

Specialisten kunnen 'reguliere' medewerkers zijn die zich bekwamen in één aspect van het primaire proces, zoals: zorg of onderwijs voor een bepaalde leeftijdsgroep, verzorging of voeding, activiteiten als sport en spel, drama, muziek, creativiteit, taal, rekenen et cetera. Sommige medewerkers van kindcentra richten zich meer op de buitenwereld: informatie en communicatie (website), netwerken en relatiebeheer met bijvoorbeeld bestuurders, buurt, vrijwilligers, opleiders, onderzoekers en 'critical friends'.

Een specialist kan zich ook alleen op zijn specifieke vakgebied richten en wel of niet in vaste dienst zijn van het kindcentrum: orthopedagogen, logopedisten, verpleegkundigen, sporttrainers, hoveniers, muzikanten en toneelspelers, et cetera. Het ondersteunen van het primaire proces vraagt ook om specialisten: (financieel-)administratieve medewerkers, ict'ers, keukenmedewerkers, beheerders, conciërges en huismeesters.

Functiefamilies

Bovenstaande inventarisatie van rollen en functies kan je vertalen in de volgende typering van functiefamilies:

Tabel 1. Functiefamilies

Functiefamilies Primaire Proces:	Functiefamilies bedrijfsvoering
A. Leiding (teamleider, mentor, regisseur, specialist)	D. Leiding (directeur, unitmanager, teamleider)
B. Begeleiders (evt. specialist)	E. Ondersteuning (in- en extern)
C. Specialisten overig	

Per functiefamilie kan een aantal functieniveaus worden uitgewerkt. Deze functieniveaus worden 'opbrengstgericht' (en op globaal niveau) beschreven.

Opbrengstgerichte functiebeschrijvingen

Binnen het kindcentrum staat de ontwikkeling van het kind centraal. Daarom introduceren we een nieuwe term: *opbrengstgerichte functiebeschrijving*. Deze functiebeschrijvingen zijn de basis voor het opbrengstgericht werken binnen een kindcentrum. Opbrengstgericht betekent in dit verband dat in de rol- en functieprofielen taken en resultaten worden geformuleerd in termen van de bijdrage die – in een bepaalde rol of functie – wordt geleverd aan de ontwikkeling van het kind. De term ‘resultaatgericht’ vinden we in dit verband te beperkt.

In de opbrengstgerichte benadering staat de professionele ruimte van de werkenden in het kindcentrum voorop. Immers, niet het ‘hoe?’ staat binnen het rol- en functieprofiel centraal, maar de opbrengst in termen van kindontwikkeling. We leggen de toegevoegde waarde van de medewerker voor het individuele kind en voor de organisatie vast. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor eigen ideeën en oplossingen van medewerkers.

Opbrengstgericht beschrijven van functiefamilies past prima bij het gedachtegoed van kindcentra, als organisatie waarin het kind centraal staat en waar gewerkt wordt met professionals.

Per functieniveau binnen een kindcentrum kun je weergeven welke bijdrage zij leveren aan het realiseren van de brede doelstellingen van het kindcentrum. Hierdoor maken we de verantwoordelijkheden helder en ontstaat duidelijkheid over samenwerking en onderlinge verwachtingen.

Personeelsbeleid

Het ontwikkelingsgerichte functieniveau vormt de globale basis voor een personeelsbeleid, waarin de professional, binnen de kaders van de pedagogische visie van het kindcentrum, de ruimte krijgt voor een ‘eigen’ invulling van de functie, maar ook verantwoordelijkheid aflegt over de behaalde resultaten, niet alleen aan de leiding, maar ook aan de pedagogische partners (ouders) en andere stakeholders. Wanneer de verschillende functieniveaus op deze manier zijn beschreven is het belangrijk de manier van talentontwikkeling en de functionerings- en beoordelingscyclus hierop af te stemmen. In een opbrengstgerichte functionering- en beoordelingscyclus maak je afspraken over de individuele resultaten.

Vervolgstappen om te komen tot een generiek opbrengstgericht functiebouwwerk

Om te komen tot een generiek functiebouwwerk zullen we – met advies en begeleiding van HRM-specialisten – de volgende stappen moeten ondernemen:

1. vaststellen functiefamilies;
2. per functiefamilie beschrijven van de algemene doelstelling;
3. per functiefamilie de benodigde functieniveaus benoemen. Voorgesteld wordt het functieniveau als volgt uit te diepen:
 - specifiek doel;
 - opbrengsten/resultaten;
 - verantwoordelijkheden en bevoegdheden;
 - relaties, krachtenveld;
 - competenties en talenten;
4. waarderen functieniveaus (kiezen voor waarderingssystematiek);
5. vaststellen functiebouwwerk;
6. opzetten opbrengstgericht p-beleid.

Patrick Banis is directeur arbeidsmarkt bij het CAOP.

Margreet de Pous is pedagoog en senior beleidsadviseur bij het CAOP.

Liesbeth Wieland is bestuursadviseur van Lucas Onderwijs in Den Haag.

Spelen en leren met plezier

‘De Wijde Wereld kent volgens mij de meest verregaande vorm van kindcentrum die op dit moment mogelijk is. Vanuit het motto spelen en leren met plezier, geven we vorm aan het dagarrangement waarin kinderen onderwijs, opvang, sport en cultuur geïntegreerd aangeboden krijgen.’ *Jos van Zutphen* is directeur van speelleercentrum De Wijde Wereld uit Uden. ‘In 2003 bestond de term kindcentrum nog niet, vandaar dat we gekozen hebben voor de naam speelleercentrum. Ik vind het ook nog steeds een mooie overkoepelende term.’

Naast regulier basisonderwijs worden er in De Wijde Wereld allerlei andere activiteiten afwisselend aangeboden. Op die manier is er een balans tussen in- en ontspanning. Kinderen vanaf 6 weken tot 4 jaar worden opgevangen in vaste, verticale groepen. Ieder kind krijgt individuele aandacht, begeleiding en verzorging. Kinderen vanaf 3 jaar krijgen de mogelijkheid samen te spelen met kinderen van groep 1-2 om de overgang zo natuurlijk mogelijk te laten verlopen. In het speelleercentrum wordt in blokken verspreid over de dag onderwijs aangeboden aan kinderen van 4 tot 13 jaar.

Jos van Zutphen is in 2003 gestart met het denken over de oprichting van een speelleercentrum. ‘Ik ergerde me een beetje aan de kinderopvang hier in de wijk. Er kwam weinig van de grond en ze leverden niet wat ik wenste. Het lukte me gewoon niet om aansluiting te vinden vanuit de school. Toen kwam bij mij de gedachte op: waarom doen we het niet zelf? Het gebouw van toen faciliteerde niet wat we eigenlijk zouden willen, maar ik wist ook dat we binnen afzienbare tijd uit onze jas zouden groeien. We hebben toen een idee uitgewerkt om een gebouw neer te zetten dat beide kan leveren, onderwijs en kinderopvang. Een plek waar kinderen een fijne en afwisselende dag hebben en waar ze zich kunnen ontwikkelen.’

Regelgeving omzeild

In 2006 kreeg De Wijde Wereld het fiat om de plannen te realiseren maar het duurde tot 2012 voordat het pand er stond. ‘Dat kwam met name door de enorme weerstand waar we mee te maken kregen. Vooral juridisch. Heel vreemd. Het gaat over dezelfde kinderen, maar juridisch heeft opvang blijkbaar niet veel met onderwijs te maken...’ Jos van Zutphen is blij met het uiteindelijke resultaat. ‘Ik denk dat we de belemmerende regelgeving heel netjes hebben omzeild. We hebben een construct bedacht waardoor we het speelleercentrum konden realiseren. Heel praktisch hebben we een bv onder de holding geplaatst van waaruit we de kinderopvang leveren. Als je vervolgens financieel en juridisch de zaak gescheiden houdt, dan kan het op deze manier. Achteraf klinkt het allemaal niet zo spannend, maar er zijn heel wat adviezen langsgekomen voordat we het via deze weg uiteindelijk wisten te realiseren.’

Naast juridische slimheid had Jos van Zutphen ook een architect nodig ‘die een beetje handig was’. ‘Aan de regels rond de benodigde vierkante meters voor kinderopvang en voor onderwijs hebben we weten te voldoen door simpele ingrepen. Bijvoorbeeld door te werken met schuifdeuren van anderhalve meter breed waardoor de vierkante meters voor onderwijsgebruik ook meegeteld mogen worden als de aanpalende ruimte gebruikt wordt voor kinderopvang.’

Op deze manier wist De Wijde Wereld de onderwijsinspectie en de GGD (inspectie kinderopvang) altijd weer mee te nemen in zijn verhaal, maar dat ging niet vanzelf.

‘Crux is dat de meerwaarde van dit speelleercentrum ligt op het raakvlak van de inspecties onderwijs en kinderopvang. En precies daar ook sluiten de partijen niet op elkaar aan. Het wordt tijd dat ze in hun inspectie niet alleen criteria toetsen, maar vooral kijken naar wat we de kinderen binnen het totale arrangement bieden.’

Heel andere omgeving

‘De inspecties zijn niet flexibel ingericht; de onderwijsinspectie komt hier met hetzelfde lijstje binnen als bij een school met alleen onderwijs. Dat is natuurlijk waanzin. We hebben hier een heel andere omgeving, een heel andere populatie en bovendien een heel ander aanbod. En bij de kinderopvanginspecties van hetzelfde laken een pak.’ Zijn advies aan de GGD is dan ook: ‘Kijk vooral naar de pedagogische kwaliteit van opvang. Daar gaat het toch om. Het kan allemaal zo veel gemakkelijker dan we het nu geregeld hebben. Een voorbeeld: als we in onderwijstijd met alle kinderen tegelijkertijd naar buiten gaan dan moeten er drie onderwijskrachten op het schoolplein aanwezig zijn. Als we dezelfde activiteit in kinderopvangtijd doen dan moeten er ineens zeventien mensen op het schoolplein aanwezig zijn om aan de juiste kind/leidsterratio te komen. Dat is natuurlijk absurd. Met meer dan vijf volwassenen tegelijkertijd op het plein lopen we de kinderen alleen maar in de weg...’

Jos van Zutphen pleit er dan ook voor de inspectie-eisen opnieuw en vanaf de basis te formuleren: ‘Volgens mij is de doorlopende leerlijn die wij bieden de enige weg die we kunnen bewandelen als we wat kinderen nodig hebben centraal zetten. Wat wij daar vervolgens voor nodig hebben, dat moet de overheid regelen. Daarnaast moeten ze aangeven wat de basisregels zijn en aangeven wat ze minimaal op hoofdlijnen nodig achten. Daarna mogen ze achteroverleunen, want de inhoud dat regelen wij wel.’

Natuurlijk ritme

De Wijde Wereld heeft een aanbod waar Jos van Zutphen trots op is. ‘In het onderwijsconcept van De Wijde Wereld onderscheiden we vijf verschillende activiteiten: onderwijstijd, wereldtijd, vrije tijd, sporttijd en etenstijd. Binnen het dagarrangement houden we rekening met het bioritme van kinderen. Momenten van leren, actie en ontspanning worden in een natuurlijk ritme afgewisseld. We bieden veel afwisseling op één vertrouwde plek. Kinderen komen hier ’s ochtends met niets meer dan een sporttas en dan hebben ze verspreid over de dag tijd om te leren, spelen en sporten. We leren ze ook spelen, want er is meer dan bijvoorbeeld alleen voetbal. We laten ze zien en ervaren wat je nog meer kunt met en zonder een bal. Wat ze dan leuk vinden pakken ze op. Wij bieden variatie aan en de kinderen beslissen uiteindelijk wat blijvend is en wat niet...’

Hoofdstuk 6

Beweging creëren in het Sociaal Domein

Samir Bashara en René Peeters

Het Sociaal Domein is een relatief nieuw begrip voor het grootste gemeentelijke beleidsterrein. Participatie, werk en inkomen, welzijn, de taken van het Centrum Jeugd en Gezin, jeugdzorg, het gezondheidsbeleid, (passend) onderwijs en het vrijwilligerswerk komen allemaal bij elkaar in het sociale domein. Het Sociaal Domein is naar de lokale overheid overgeheveld op verzoek van de gemeente, omdat die veel dichter staat bij de burger en de instellingen die het werk doen.

Het Sociaal Domein is niet meer of minder dan een omvangrijk ondersteuningsmechanisme om mensen goed te laten functioneren in onze maatschappij. Ondersteuning, vooral vanuit de lokale overheid. Omvangrijk, want het Sociaal Domein gaat over heel erg veel: jeugd, ouderen, zorg en veiligheid. We willen zo veel mogelijk mensen in staat stellen om volwaardig autonoom en succesvol deel te nemen aan de samenleving waarvan ze deel uitmaken. 'Goed functioneren' kan daarbij op heel verschillende manieren worden ingevuld.

Dat de gemeente de organisator en verbinder is van het Sociaal Domein is vanzelfsprekend. Er is namelijk uiteindelijk binnen het Sociaal Domein maar één speler die uitsluitend redeneert vanuit het algemeen belang en dat is de lokale overheid. Alle andere partijen hebben hun rol in het geheel, maar vertegenwoordigen ook een ander belang. Die specialisatie is ook goed; een school kijkt vanuit een educatief belang, de wijkverpleegkundige vanuit een maatschappelijk en gezondheidsperspectief en een jeugdzorgaanbieder heeft weer zijn eigen expertise.

De verbinding in het Sociaal Domein komt het gemakkelijkst tot stand onder begeleiding (en dat is iets anders dan leiding) van degene die het proces volledig vanuit het algemeen belang aanvliegt: de (lokale) overheid. De rol van de overheid is partijen bij elkaar brengen. Andere partijen binnen het Sociaal Domein verwachten die rol ook van de lokale overheid. Een rol gericht op het proces en op het maken van beleid op basis waarvan diensten worden ingekocht voor jeugd, welzijn en maatschappelijke opvang.

Veel schijven?

We zien in de praktijk te vaak dat systemen in het Sociaal Domein verbeterd kunnen worden. Zaken gaan over zoveel schijven dat al die mensen die zo hard werken in bijvoorbeeld zorg of onderwijs minder samenwerken dan in een goed systeem zou kunnen. Vaak is het zelfs zo dat verschillende partijen hard aan de slag zijn voor een gezin of kind, maar dat van elkaar niet weten. Laat staan dat ze samen optrekken.

De grootste groep mensen waar het goed mee gaat redt het in de bestaande context. Ook als die gezocht en gekunsteld is. Pas als het mis gaat zie je wat het had gescheeld als je het kind – en het gezin – al eerder had gekend. En dan hebben we het niet over kennen in een database. Het gaat om betrokkenheid en om verantwoordelijkheid voelen. Hoe vroeger je dat organiseert hoe beter, maar ook hoe gemakkelijker het

op te bouwen en bij te sturen is. De menselijke maat is gemakkelijker te borgen in voorzieningen gericht op de peuterleeftijd dan bijvoorbeeld in het mbo.

Het zou heel wat waard zijn als je – zonder dat je er constant bovenop zit – weet hoe het gaat met een kind. Dan kun je in een vroeg stadium ontwikkelingen qua gezondheid, maar ook qua sociaal emotionele ontwikkeling zien en blijven volgen. Als je een samenleving wilt met goed functionerende, participerende burgers, dan moet je niet alleen oog hebben voor de cognitieve, maar ook voor de fysieke, sociale en affectieve ontwikkeling. Het is vanuit die gedachtegang logisch om al vanaf de basis integraal te denken. Dat dit nu in Nederland nog nauwelijks mogelijk is door belemmerende regelgeving en financieringssystematiek is een reden om ons, samen met vele anderen, in te zetten voor een meer logische manier van organiseren.

Partijen verwachten daarbij visie en richting van de overheid. Ze gaan ervan uit dat de overheid, samen met de bestuurders van de betrokken organisaties, de lijnen uitzet en deze door hen laat uitwerken. Vanzelfsprekend moet de gemeente niet op de stoel van de uitvoerende organisaties gaan zitten. De lokale overheid moet sturen met visie en richting geven, maar zich tegelijkertijd op de juiste momenten kwetsbaar opstellen en luisteren naar de professionele instellingen. Het samenspel van sturen en loslaten stimuleert de ontwikkeling.

Kindcentra 2020

Wij hebben ons met een grote groep wethouders (de kopgroep wethouders kindcentra) verbonden aan het initiatief Kindcentra 2020. Kinderen hebben recht op maximale kansen zich te ontwikkelen en talenten te benutten. Daarom streven we via Kindcentra 2020 specifiek naar twee dingen:

1. een recht op toegang tot pedagogische voorzieningen voor ieder kind;
2. de mogelijkheid tot het oprichten van integrale centra voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar.

In die voorzieningen wordt vervolgens gewerkt volgens één pedagogische visie. Kinderen krijgen de beste kansen hun talenten te ontwikkelen. Via doorlopende ontwikkelingslijnen, dagarrangementen en kindnabije zorg. De huidige sectoren kinderopvang, peuterspeelzalen en onderwijs gaan op in kindcentra en vormen één nieuwe organisatie.

Het is daarbij belangrijk om te benadrukken dat Kindcentra 2020 niet streeft naar blauwdrukken. Dit initiatief gaat niet over organisatorisch dichtgetimmerde voorstellen. Het voegt een nieuwe mogelijkheid toe aan het bestaande. Kindcentra 2020 is een model dat je op heel veel manieren kunt invullen, maar waarbij je de zaken zodanig organiseert dat er daadwerkelijk zicht is op kind en gezin.

De belangstelling om te komen tot kindcentra neemt toe. Er zijn al veel brede scholen, maar echte kindcentra onder één leiding zijn nog schaars. Er wordt echter op veel plaatsen hard gewerkt om de schotten tussen de organisaties in het domein voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar weg te halen. Want het is heel lastig een huis te bouwen op een fundament van schotsen.

Cultuurverschuiving

Het initiatief van Kindcentra 2020 is veel breder dan alleen maar samenvoegen van het schoolse domein (onderwijs) en het voorschoolse domein (kinderopvang/peuterspeelzaalwerk). Het is op dit moment echter wel een van de grote uitdagingen en bovendien randvoorwaardelijk voor verdere integratie met betrekking tot bijvoorbeeld zorg en welzijn. Uiteindelijk gaat het erom dat er een infrastructuur ligt die een nieuw type voorziening mogelijk maakt, waarin verschillende disciplines in samenhang een geheel vormen. Met één pedagogische visie, met één gedifferentieerd team en onder één leiding. Het gaat ons niet om de organisatievorm, maar om voorwaarden waarbinnen een kind (en het gezin) goed gevolgd kunnen worden.

De ontwikkelingen in het land gaan hard, maar de oprichting van kindcentra is tegelijkertijd een worsteling. Gelukkig constateren we ook dat er een cultuurverschuiving gaande is. De geesten in de relevante sectoren zijn meer en meer rijp voor een fundamentele vernieuwing. Kindcentra 2020 is daarbij de juiste golf op het juiste moment. Het staat voor de filosofie waarbij je de mogelijkheid creëert de doorgaande lijn in de ontwikkeling van het kind te organiseren. Met permanent zicht op kind en gezin en met hoge kwaliteit van personeel. We gaan daarbij uit van het kind met zijn nieuwsgierigheid als bron. Kinderen ontwikkelen zich nu eenmaal het snelst als je aansluit bij die nieuwsgierigheid. Goede praktijkvoorbeelden zijn nog uitzonderlijk. Volledig integraal organiseren is op dit moment eenvoudigweg nog niet mogelijk. Om toch tot vormen van kindcentra te komen moeten er met erg veel geduld erg veel obstakels overwonnen worden. Alles moet passen binnen de huidige – niet passende – systemen en regelgeving van de landelijke overheid.

Professionals

Een integrale aanpak vraagt ook veel van de kwaliteit van de mensen die er werken. We hebben wereldwijd en dus ook in Nederland het opmerkelijke systeem dat hoe jonger het kind is, hoe lager de opleiding van de professional mag zijn die met dit kind werkt. Natuurlijk hoeft niet iedereen academisch geschoold te zijn; het gaat om de juiste samenstelling van teams. Gedifferentieerd en in balans, waarbinnen alle relevante disciplines voldoende zijn vertegenwoordigd op het juiste niveau. Aangepast aan de populatie van het kindcentrum. Gezamenlijk kan zo'n team zorgen voor een totaalaanbod waarin voor elke leeftijdscategorie het optimum wordt behaald. Teams moeten zo zijn ingericht dat de juiste mensen op de juiste plaats zitten en zo functioneren dat ze zich ook vrij voelen om vanuit hun professionaliteit te handelen. Het is essentieel handelend vermogen te organiseren; de professional moet de juiste afweging kunnen maken en daarna ook durven te acteren om bijtijds de juiste interventies te plegen.

Preventie gaat daarbij twee kanten op. Je probeert zo veel mogelijk op te vangen in de reguliere voorziening; het uitgangspunt van passend onderwijs. Echter, soms is het nodig om juist vroegtijdig op te schakelen naar specialistische tweedelijns hulp. Het vraagt kennis van zaken om de weinige kinderen die dat nodig hebben, snel op de juiste plaats te krijgen. Teams die op de juiste manier ingericht zijn kunnen heel effectief en efficiënt werken, ook financieel. Want met de woorden van Alexander Rinnooy Kan: 'Wie denkt dat kennis duur is, weet niet wat domheid kost...'

Breed draagvlak

De maatschappij van nu levert burgers en medewerkers van de toekomst met alle vaardigheden die straks nodig zijn. Een goed stelsel van kindvoorzieningen ondersteunt al deze belangen en is onmisbaar voor de nabije toekomst. Om de werknemer van de toekomst op te leiden is het belangrijk te investeren in kinderen, ze de mogelijkheid te bieden hun talenten te ontwikkelen en ze toe te rusten met vaardigheden die de eenentwintigste eeuw vraagt.

Wethouders in dit domein worden al een tijd lang geconfronteerd met de beperkingen van het systeem. Daar is dus veel draagvlak voor een integrale benadering. De lokaal bestuurder ziet de noodzaak en de urgentie voor verandering en veel van onze collega-wethouders dragen hun visie op een integrale aanpak uit. Kindcentra 2020 wil het model kindcentra mogelijk maken. We willen de optie toevoegen. Niet alle scholen, kinderdagverblijven en opvangorganisaties voor naschoolse opvang hoeven een kindcentrum te worden. Kindcentra 2020 wil dat de regelgeving zo wordt aangepast dat het kán. Geen blauwdruk, maar een mogelijkheid.

Kindcentra 2020 is gebaseerd op een gedeelde visie van politieke bestuurders en bestuurders uit Kinderopvang en Onderwijs, in samenspraak met bestuurders uit de (jeugd)zorg en wetenschappers. Drie onafhankelijke gremia die de noodzaak inzien van deze samenwerking. In het belang van kind, gezin én maatschappij. Het gezamenlijke vuur zit in de absolute overtuiging dat dit moet. Het zakelijke ongeduld is er, maar de overtuiging dat het zeker gaat lukken is er nog meer. Dit idee gaat breed omarmd worden, dat is onze overtuiging. Steeds meer partijen vertellen het verhaal. Steeds meer initiatieven proberen in de praktijk ook zo dicht mogelijk bij het ideaal van een kindcentrum te komen.

Aanbevelingen

Onze aanbeveling aan bestuurders uit het veld is: heb visie en draag die ook uit. De meesten hebben zich een concreet beeld van de toekomst gevormd. Deel dat beeld en ga samen die visie vervolmaken. Laat je bij de vorming van die visie niet afleiden door fictieve belemmeringen, zoals het feit dat sommige voorzieningen publiek en andere privaat georganiseerd zijn. Het zijn beide organisaties die met kinderen werken en dát telt. Wees verder zo nodig ondeugend. Er verandert nooit iets als je niet af en toe met je tenen over de lijn gaat. Dat vraagt lef. Durf voor de troepen uit te lopen, maar organiseer het wel vanaf de basis. De professionals zijn het fundament van succes. Ga voorop én organiseer draagvlak.

De rijksoverheid moet wat ons betreft op korte termijn een aantal beslissingen nemen om de brede vorming van kindcentra mogelijk te maken. Dat zit hem onder meer in organisatorische aspecten. Het is bijvoorbeeld bijna ondoenlijk om te werken met twee ministeries. Dat moet anders: kinderopvang en onderwijs onder verantwoordelijkheid van één ministerie brengen, met één vorm van toezicht. Dat leidt tot een overzichtelijker situatie en stimuleert samenwerken. Daarnaast moet er meer experimenteerruimte worden gecreëerd.

Pleidooi

Kindcentra 2020 is een geweldig initiatief. Het veld wil dit. Het momentum is daar. De tijd is rijp voor een nieuwe entiteit aan het palet van voorzieningen voor kinderen: het kindcentrum. Kinderen hebben recht op toegang tot alle voorzieningen: kinderopvang, buitenschoolse opvang, school of een kindcentrum. Een recht, geen plicht (uiteraard geldt wel de leerplicht). Kinderopvangorganisaties en scholen besluiten gezamenlijk en op vrijwillige basis of zij samen gaan in een kindcentrum.

De kern van ons pleidooi is dat het fenomeen integraal kindcentrum in de wet wordt verankerd en een erkend type voorziening wordt. Daartoe moet de wet dus worden aangepast en de regelgeving worden gestroomlijnd. Zoals gesteld zijn we niet voor blauwdrukken. Wat we willen is dat dit type voorziening *kán* bestaan en een volwaardige wettelijke status krijgt.

Wat we nodig hebben om dat te realiseren – naast visie – is doorzettingsvermogen en actie. Voor ons betekent dat op dit moment vooral de juiste lobby richting landelijke politiek. De uitdaging is om geijkte (en achterhaalde) beelden weg te nemen en die te vervangen door toekomstvisie. Er wordt bijvoorbeeld in vrij brede kring nog steeds geredeneerd vanuit het idee dat kinderopvang primair een arbeidsmarktinstrument is, terwijl het allang een essentieel onderdeel is van ons ontwikkelingsgerichte voorzieningenstelsel. Een andere hardnekkige denkfout is: 'Het gaat toch goed met onze jeugd?'. Misschien is dat zo, maar het kan eenvoudigweg nog veel beter.

Een goed stelsel van voorzieningen voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar is vooral goed voor kinderen. Kinderen kunnen zich in de kindcentra van de toekomst veilig ontwikkelen en hun talenten optimaal ontplooien. Goede voorzieningen voor kinderen ontzorgen gezinnen. Het geeft ouders de mogelijkheid arbeid en zorg te combineren. Nederland is de afgelopen twintig jaar op (te) veel terreinen verworpen van gidsland tot een land van – op zijn best – de remmende voorsprong en in sommige gevallen zelfs een land van achterlopers.

Het succes van vorming van integrale kindcentra kost inzet en geld. Voor een belangrijk deel overigens te behalen door verschuiving en verplaatsing van bestaande middelen. Internationaal onderzoek toont keer op keer aan dat investeringen in de eerste levensjaren later het meest opleveren en zichzelf ruimschoots terugverdienen.

Laten wij investeren in onze eigen vooruitgang, in onze internationale (concurrentie) positie en in ons algemeen welzijn. Wij zijn er klaar voor. De tijd is nu.

Samir Bashara is wethouder gemeente Hoorn

René Peeters is wethouder gemeente Almere

Noten

- 1 Zie onder andere www.heckmanequation.org

Bijlage 1

Visiedocument Kindcentra 2020

Inleiding

Het is niet toevallig dat bestuurders uit basisonderwijs, kinderopvang en lokaal bestuur elkaar opzochten in januari 2014 en gezamenlijk constateerden dat er een wezenlijke stap vooruit gezet moest worden. Sluimerend heeft zich in deze sectoren een aantal veranderingen voltrokken dat laat zien dat de grenzen van het systeem bereikt zijn. In deze drie sectoren zijn kopgroepen ontstaan van bestuurders die veranderingen bepleiten.

De Pettelaargroep is een informeel overleg van de dertien grootste besturen in het primair onderwijs in Nederland. In oktober 2013 spraken deze bestuurders over de noodzaak van kindcentra en concludeerden dat er meer regie wenselijk is op de discussie over een stelselwijziging in nauwe samenwerking met kinderopvang en lokale bestuurders.

Ook in de kinderopvang stonden bestuurders op om zich gezamenlijk te beraden op de toekomst van de voorzieningen voor jonge kinderen. Dat resulteerde in een visie 'De opvang en het onderwijs voorbij' waarin gepleit wordt voor integrale voorzieningen voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar en meer samenhang tussen onderwijs en kinderopvang. Dit leidde tot de oprichting van de kopgroep kinderopvang/peuterspeelzalen waar meer dan veertig directeuren aan deelnemen. De kopgroep bestaat uit een groot aantal maatschappelijk gedreven ondernemers, zowel vanuit 'profit als not-for-profit' organisaties.

Vanaf 2010 bestaat de kopgroep 'Wethouders voor Kindcentra', waarin wethouders, vanuit hun visie op het sociaal domein, ervaringen uitwisselen hoe zij meer samenhang kunnen brengen tussen opvang, onderwijs en zorg. Ongeveer vijfendertig wethouders, vanuit de G4, een deel van de G35 en plattelandsgemeenten, participeren in de kopgroep. De kopgroep was in 2012 nauw betrokken bij de campagne 'Kies nu voor kinderen' en kwam gaandeweg tot de conclusie dat de gewenste veranderingen niet met losse maatregelen gerealiseerd kunnen worden, maar dat een stelselwijziging noodzakelijk is.

Vertegenwoordigers van deze drie kopgroepen vormen, met ondersteuning van Het Kinderopvangfonds, de regiegroep Kindcentra 2020. In september 2014 publiceerden zij hun visie in onderstaand document, waarin in het najaar van 2015 slechts enkele tekstuele wijzigingen zijn doorgevoerd.

Kindcentra 2020, ontwikkel de toekomst

Het kan beter voor kinderen, voor ouders, voor de samenleving van nu en voor de samenleving van de toekomst.

I Preambule

De toekomst begint vandaag. Nederland kan zich volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het beste op de toekomst voorbereiden door het verdienvermogen van Nederland te versterken: het vermogen om toekomstige kansen

te benutten en bedreigingen het hoofd te bieden. Een lerende economie kan hiervoor zorgen. Die lerende economie stelt eisen aan onderwijs en kinderopvang. Om die werknemer van de toekomst op te leiden is het belangrijk om te investeren in kinderen, hun talenten te ontwikkelen en hen toe te rusten met vaardigheden die de eenentwintigste eeuw vereist. Naar onze mening is een nieuw stelsel van kinderopvang en onderwijs nodig om die opgave het hoofd te kunnen bieden, een stelsel van kindcentra waarin sprake kan zijn van integratie van kinderopvang, peuterspeelzalen en primair onderwijs: een Kindcentrum 2020.

Een goed stelsel van voorzieningen voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar dient het belang van kinderen. Daarnaast dient dit het belang van ouders, van de samenleving van nu en die van de toekomst. Kinderen kunnen in een veilige omgeving opgroeien en worden in staat gesteld hun talenten optimaal te ontwikkelen. Goede voorzieningen voor kinderen ondersteunen het leven van ouders en kinderen en ontzorgen gezinnen. De maatschappij heeft baat bij welbevinden en betrokkenheid van ouders en kinderen – een ontspannen samenleving – en bij het tijdig signaleren van een noodzaak voor extra zorg (zowel preventief als ondersteunend). Tevens wordt het ouders mogelijk gemaakt arbeid en zorg te combineren. De maatschappij van nu investeert in burgers en medewerkers van de toekomst. Een goed stelsel van kindvoorzieningen dient al deze belangen tegelijkertijd. De belangen van organisaties in de verschillende sectoren zijn ondergeschikt aan deze belangen.

II Gezamenlijke visie

Een kopgroep van bestuurders uit het primair onderwijs (het Pettelaar Overleg), de kopgroep kinderopvang, de kopgroep Wethouders voor kindcentra en Het Kinderopvangfonds hebben de handen ineengeslagen en trekken samen op in het project 'Kindcentra 2020, ontwikkel de toekomst'.

Deze vier partijen hebben een gezamenlijke visie geformuleerd op de toekomst van kindvoorzieningen voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar. Die visie luidt als volgt:

Vanuit het belang van een optimale ontwikkeling van kinderen – de burger van de toekomst – streven partijen naar integrale voorzieningen voor alle kinderen (en hun ouders) van nul tot en met twaalf jaar: Kindcentra 2020. In dit Kindcentrum wordt gewerkt volgens één pedagogische en educatieve visie. Kinderen worden in staat gesteld om hun talenten optimaal te ontwikkelen; doorlopende ontwikkelingslijnen, dagarrangementen en kindnabij zorg zijn inherent aan deze voorziening. Organisaties uit kinderopvang, peuterspeelzalen en onderwijs kunnen, op gelijkwaardige basis, opgaan in deze Kindcentra 2020 en één nieuwe organisatie vormen. Kindcentra 2020 zijn 'communities', waar intensief wordt samengewerkt met zorg en welzijn. Pedagogische professionals in deze Kindcentra 2020 werken vanuit het belang van de kinderen, met kennis vanuit verschillende disciplines.

Voor een goed stelsel zijn tien elementen cruciaal in de vormgeving van Kindcentra 2020:

1. Het belang van het kind staat voorop, net als de keuzevrijheid voor ouders. Daarnaast zijn ook andere belangen van ouders, van de samenleving van nu en die van de toekomst geborgd in het stelsel.

2. Ieder kind van nul tot en met twaalf jaar krijgt een ontwikkelrecht: een recht op toegang tot pedagogische voorzieningen. Kinderen van nul tot vier jaar krijgen een toegangsrecht van een aantal uren per week. Kinderen vanaf vier jaar hebben naast een recht op vijf dagen onderwijs, recht op een aantal uren vrijetijdsinvulling per week, uren die iedere dag ingezet kunnen worden waardoor een breed palet aan talenten ontwikkeld kan worden. Dit recht op toegang kan bij alle voorzieningen ingezet worden; bij een kindcentrum of bij een zelfstandig operende organisatie voor kinderopvang. Het Kindcentrum 2020 is een voorziening voor kinderen vanaf nul jaar en gaat daarmee segregatie op jonge leeftijd tegen. Het Kindcentrum is toegankelijk voor alle kinderen en kent geen financiële drempels. Het beschikbare overheidsbudget moet stabiel zijn. Wij pleiten eveneens voor het verlengen van het ouderschapsverlof voor ouders tot een kind een half jaar is.
3. Samenhang in voorzieningen. Het Kindcentrum 2020 is een voorziening voor ontwikkeling en educatie voor alle kinderen van nul tot en met twaalf jaar met doorlopende ontwikkelingslijnen en goede dagarrangementen (voor ouders en kinderen die hiervoor kiezen). Voor ieder kind is er aanbod op maat, waarbij tevens de toegevoegde waarde van de groep erkend wordt. Het Kindcentrum 2020 is een inclusieve voorziening die geschikt is voor alle kinderen, ongeacht hun ondersteunings-, zorg- of educatieve behoefte. De zorg die dat vraagt wordt kindnabij georganiseerd en geboden. Indien wenselijk worden specifieke zorgarrangementen geboden. De professionals in het Kindcentrum 2020 zijn in staat en worden ondersteund om met een grote diversiteit van kinderen om te gaan.
4. Eén wettelijk en financieel kader, voor organisaties die ervoor kiezen in een kindcentrum samen te gaan. Kindcentra 2020 werken conform één wettelijk en financieel kader, zodat daarmee de huidige schotten kunnen vervallen tussen organisatie van primair onderwijs, kinderopvang, peuterspeelzalen en VVE. Kinderopvang, ongeacht de organisatie- en rechtsvorm, peuterspeelzalen en onderwijs gaan op vrijwillige en gelijkwaardige basis samen in dit Kindcentrum 2020, in één rechtspersoon. Eén wettelijk kader leidt ook tot één toezichtkader en één vorm van medezeggenschap. Het wettelijk kader moet Kindcentra 2020 mogelijk maken, naast andere voorzieningen waardoor diversiteit in aanbod blijft bestaan (er is geen sprake van een blauwdruk). Het wettelijk kader gaat uit van de gelijkwaardigheid tussen de sectoren onderwijs en kinderopvang.
5. Ouders kunnen voor hun kind(eren) kiezen voor een Kindcentrum 2020. Er is – naast de leerplicht – sprake van een toegangsrecht (geen plicht). Ouders zijn partner van het Kindcentrum. Het Kindcentrum 2020 werkt vanuit de drie-eenheid kind, ouder, professional. Dit actieve partnerschap is op drie invalshoeken gestoeld: actief burgerschap, onderwijskundig partnerschap en ouderparticipatie, waaruit vijf soorten partnerschap voortvloeien, waar bij een Kindcentrum 2020 nog een zesde aan toegevoegd wordt: het arbeidsmarkt partnerschap: het faciliteren van de combinatie van arbeid en zorg.
6. Eén regie, één rechtspersoon. In een Kindcentrum 2020 is er sprake van één instituut voor ontwikkeling en educatie voor kinderen van nul tot en met twaalf jaar met één dagprogramma en een breed aanbod aan sport, spel, kunst, cultuur, natuur, wetenschap, techniek en duurzaamheid.

Deze Kindcentra hebben een passende organisatiestructuur en werken met één team, opdat er gewerkt wordt volgens één pedagogische visie en er sprake is van doorgaande ontwikkelingslijnen.

7. Integrale huisvesting. De huisvesting van een Kindcentrum 2020 – het gebouw of de gebouwen van een centrum – wordt zo ingezet dat ze de integraliteit van werken ondersteunt en het concept van één regie, één manier van denken en één team mogelijk maakt. Dat vraagt ook van gemeenten dat zij één Integraal Huisvestingsplan maken.
8. Lokale samenhang en verbinding. De gemeente heeft een regisserende functie bij Kindcentra 2020. Deze centra vormen een centraal onderdeel van de sociale en pedagogische infrastructuur in gemeenten en zijn in die zin een belangrijke pijler in het integraal jeugdbeleid. De Kindcentra bieden maatwerk voor de wijk en vervullen een belangrijke functie in de sociale cohesie ('het cement') van de wijk. Kindcentra 2020 zijn een belangrijke partner voor de lokale jeugdvoorzieningen en werken intensief samen met zorg en welzijn. 'It takes a village to raise a child'. De pedagogische professionals werken – met hun kennis vanuit de verschillende disciplines – met en voor de wijk (bijvoorbeeld ter ondersteuning van de opvoeding).
9. De professional en de professionele organisatie maken het verschil. Alle medewerkers die werken bij een Kindcentrum 2020 vallen onder dezelfde cao met bijpassende (nieuwe) beroepsprofielen. Het Kindcentrum 2020 biedt een uitdagende werk- en leeromgeving voor de pedagogische professionals met doorgaande carrièrelijnen en een goede mix van functies en specialisaties op verschillende niveaus. De kwaliteit van het Kindcentrum 2020 – een lerende organisatie – wordt voortdurend verbeterd, onder andere door te investeren in – de opleiding van – de pedagogische professionals.
10. Eigentijdse voorzieningen. Het Kindcentrum 2020 biedt een kernarrangement (bestaande uit het toegangsrecht en de leerplicht) voor alle kinderen met openingstijden die ruim voldoende zijn voor de optimale ontwikkeling van kinderen. Daarnaast wordt een aanvullend arrangement geboden voor ouders die meer uren wensen af te nemen in verband met de combinatie van arbeid en zorg. De organisatie, die in punt 6 genoemd wordt, is verantwoordelijk voor dit kernarrangement en voert de regie over de aanvullende diensten die geboden worden.

III HET KAN BETER VOOR KINDEREN

- Kindcentra 2020 zorgen voor stabiliteit en doorgaande ontwikkelingslijnen voor kinderen door het ontwikkelrecht (recht op toegang tot voorzieningen) dat alle kinderen krijgen. Deze stabiliteit en doorgaande lijnen zijn nodig voor een goede ontwikkeling van kinderen. Recent onderzoek laat positieve effecten zien: 'Er is bewijs gevonden voor de positieve effecten van één pedagogisch beleid op de continuïteit in het leven van kinderen en het verminderen van ouderstress door het verruimen van openingstijden. De resultaten wijzen op een verwacht positief effect van continuïteit op veilige hechting en het verminderen van ouderstress op probleemgedrag.

- Het huidige stelsel van kinderopvang koppelt het recht op kinderopvang aan het al dan niet werken van ouders. Kinderopvang heeft echter ook meerwaarde voor de ontwikkeling van kinderen. Gaan jonge kinderen naar een opvang van goede kwaliteit dan bevordert dat de ontwikkeling van kinderen. Deze effecten blijken het sterkst te zijn voor kinderen uit kwetsbare gezinnen. Het is in de huidige situatie mogelijk dat kinderen soms wel, soms niet naar kinderopvang gaan – de kinderopvang is afhankelijk van het werk van hun ouders – een gemiste kans voor de ontwikkeling van kinderen en voor de maatschappij van later. Bovendien zijn peuterspeelzalen onderhevig aan gemeentelijke bezuinigingen: ook een gemiste kans. De huidige systematiek werkt segregatie van peuters in de hand door het onderscheid dat gemaakt wordt tussen werkende ouders en niet-werkende ouders en doelgroepkinderen.
- Het Kindcentrum 2020 heeft een optimale ontwikkeling van kinderen van nul tot en met twaalf jaar als hoofddoel. De brede ontwikkeling van kinderen staat centraal. Dat betekent niet dat kinderen vanaf nul jaar al onderwijs gaan volgen. Jonge kinderen leren spelenderwijs. Een betere samenhang tussen de huidige sectoren primair onderwijs en kinderopvang komt de ontwikkeling van kinderen ten goede. Het primair onderwijs staat voor de uitdaging om een toenemende differentiatie bij de instroom van kinderen op te vangen en tegelijkertijd meer te halen uit de potentie van ieder kind. Dat vereist het openbreken van het 'one-size fits all' denken. Kinderen vragen om gepersonaliseerde leerwegen. Dit vraagt een leerroute en begeleiding die aansluiten op individuen zonder dat dat alleen ik-gericht is. Dat vereist een betere combinatie van formeel leren en informeel leren en differentiatie in het dagarrangement. De ontwikkelingsfunctie van kinderopvang krijgt in de huidige wet- en regelgeving niet de erkenning die deze functie verdient. Het huidige stelsel van kinderopvang gaat ervan uit dat kinderopvang primair gericht is op dienstverlening aan ouders (als arbeidsmarktinstrument), wat niet per se leidt tot een goede pedagogische kwaliteit voor kinderen. Kinderopvang wordt via marktwerking georganiseerd, maar de markt voor kinderopvang functioneert niet volgens de principes van andere markten. Het huidige stelsel voor kinderopvang kent inherente mechanismen die kwaliteit niet centraal stellen en die zelfs tot kwaliteitsreductie kunnen leiden. Samenwerking met het primair onderwijs, mits juist ingebed, versterkt de pedagogische grondslag van de kinderopvang. De structurele inzet van zorg voor kwetsbare kinderen voegt extra opvoedexpertise toe als dat nodig is.
- Vanuit overheid en inspectie wordt middels het toezichtkader eenzijdig de focus gelegd op taal- en rekenopbrengsten in het onderwijs. Kindcentra 2020 staan voor de brede ontwikkeling van kinderen. Dit sluit aan op de aanbeveling van de WRR dat het onderwijsbeleid meer moet inzetten op talentmanagement, ondernemerschap en creativiteit. De expertises van de huidige sectoren onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzalen vullen elkaar daarbij aan. Het Kindcentrum 2020 zal daarnaast beter aansluiten op de mogelijkheden van ICT, individueel leer- en ontwikkelarrangementen waarbij kinderen van en met elkaar leren.

- Kindcentra 2020 zullen een impuls geven aan de doorgaande ontwikkelijn van kinderen van nul tot en met twaalf jaar. De eigenheid van het jonge kind vraagt om een eigen aanpak, daarvoor zijn specifiek opgeleide medewerkers nodig, die de ontwikkeling kunnen stimuleren, rekening houdend met de kenmerken van kinderen in de peuter-, kleuter- en basisschoolleeftijd. Het Kindcentrum 2020 kan rekening houden met de ontwikkelingsfasen van kinderen waardoor de knip die nu op vier jaar ligt kan vervallen.
- Bij de ontwikkeling van een nieuw stelsel dient bekeken te worden hoe de onderlinge afstemming tussen pedagogische praktijk en de wetenschappelijke inzichten versterkt kan worden.

HET KAN BETER VOOR KINDEREN EN HUN OUDERS

- Een nieuw stelsel van kindvoorzieningen tornt niet aan de keuzevrijheid van ouders. Kinderen krijgen een ontwikkelrecht, een recht op toegang tot voorzieningen (naast de leerplicht).
- Het Kindcentrum 2020 voorziet in de behoefte van ouders aan een arbeidsmarktvoorziening. In de toekomst zullen vrouwen meer uren moeten werken om de beroepsbevolking op peil te houden. Alle onderzoeken tonen aan dat investeren in structurele voorzieningen voor opvang de arbeidsparticipatie stimuleren. Het is de kunst om het stelsel zo in te richten dat rekening wordt gehouden met de eisen die aan (de omvang van) de beroepsbevolking gesteld worden en rekening te houden met de specifieke kenmerken van Nederland (het anderhalf verdienmodel met parttime werkende ouders). Een stelsel van kindvoorzieningen dient zowel een arbeidsmarkt- als een emancipatoire doelstelling, niet alleen die van vrouwen maar ook gericht op de participatie van mannen in de opvoeding en ontwikkeling van kinderen.
- Kindcentra 2020 levert een bijdrage aan een ontspannen en zorgzame samenleving. Door het bieden van goede dagarrangementen komt er een einde aan de versnipperde dag voor kinderen (voorschoolse opvang, school, tussenschoolse opvang, school, buitenschoolse opvang) en aan de vakantieonrust, hierdoor kunnen ouders met een gerust hart aan het werk. Kindcentra 2020 biedt een betrokken sociale en minder anonieme leefomgeving en zorgt daarmee voor emotionele veiligheid en steun voor ouders en kinderen.

HET KAN BETER VOOR KINDEREN EN DE MAATSCHAPPIJ VAN NU

- Kindcentra 2020 zorgen ervoor dat kinderen samen opgroeien. Het huidige systeem leidt door de scheiding tussen kinderopvang en peuterspeelzaal tot segregatie van kinderen op jonge leeftijd. Het Kindcentrum 2020 is een inclusieve voorziening. Professor dr. Maurice Crul onderstreept het belang van vroege integratie van kinderen.
- Kindcentra 2020 dragen bij aan een versterking van lokaal samenhangend integraal jeugdbeleid. Momenteel zijn er verschillende transities gaande waarbij taken naar de gemeenten overgaan. De transities van het passend onderwijs en van de jeugdzorg gaan uit van het versterken van preventie en het tijdig beschikbaar stellen van gespecialiseerde zorg. Integrale Kindcentra 2020 voor alle kinderen van nul tot en met twaalf jaar versterken de basis voor integraal jeugdbeleid en zullen preventief en proactief te werk gaan. Kindcentra 2020

zullen werkplaatsen zijn voor kinderen met een extra zorgbehoefte en zorgen voor sociale integratie en actief burgerschap. Alle transities die nu gaande zijn – jeugdzorg, passend onderwijs, WMO, welzijn – zullen veel baat hebben bij een goed netwerk van voorzieningen voor kinderen. Kindcentra 2020 zullen een belangrijk onderdeel zijn van dat netwerk. De ingezette transities hebben een veel grotere kans van slagen met een goede basis voor kinderen: de Kindcentra 2020.

- Kindcentra 2020 zorgen ervoor dat de faciliteiten voor kinderen efficiënt worden ingezet, wat in de huidige systematiek niet het geval is, waardoor veel geld onnodig verloren gaat. Vanuit integrale huisvestingsplannen worden gebouwen veel beter en efficiënter benut. Door differentiatie in functies worden arbeidskrachten beter benut. Op een eenvoudige wijze kan hbo-capaciteit worden ingezet in de kinderopvang en mbo-capaciteit in de ondersteuning bij het onderwijs. Het biedt voor medewerkers interessantere carrièrepaden en maakt dat iedereen zich kan concentreren op zijn of haar kerntaak.

HET KAN BETER VOOR KINDEREN EN DE MAATSCHAPPIJ VAN DE TOEKOMST

- Kindcentra 2020 leggen een goede basis voor de burger van de toekomst, burgers die hun plek kunnen innemen in de maatschappij. Het huidige stelsel van onderwijs en kinderopvang moet een kwalitatieve slag doormaken om de werknemers van de toekomst op te leiden. Dat vraagt meer aandacht voor het zo vroeg mogelijk investeren in jonge kinderen, zowel in onderwijs als in kinderopvang (WRR). Nederland moet meer toptalent afleveren als ze mee wil blijven doen in de mondiale lerende economie. Investeren in een lerende economie begint niet primair bij de universiteiten maar bij de basis. Onder verwijzing naar befaamde onderzoekers als Heckmann en Barnett, stelt de WRR: 'Investeren in kinderen loont, in het bijzonder op jonge leeftijd. De stroom wetenschappelijke studies die dat als conclusie hebben, is lang.' Er is sprake van een groeiend besef dat kinderen andere competenties nodig hebben voor de economie van de toekomst. De WRR is van mening dat zowel het onderwijs als de kinderopvang ingrijpend verbeterd moeten worden om hun rol in de lerende economie te vervullen. Kindcentra 2020 bieden een integraal aanbod gericht op ontwikkeling en educatie van kinderen en leveren aanbod op maat en werken zo aan de competenties van alle afzonderlijke kinderen (zowel van kinderen met een grote kans op een achterstand als van 'high potentials'). Kinderopvang, peuterspeelzalen en onderwijs hebben elkaar en elkaars expertise nodig.

DUS IS EEN INTEGRALE VOORZIENING NODIG

Het huidige stelsel van voorzieningen voor kinderen is suboptimaal gezien vanuit het arbeidsmarktperspectief, vanuit het perspectief van de pedagogische kwaliteit, vanuit het perspectief van emancipatie, vanuit het perspectief dat iedereen mee moet doen en vanuit het perspectief van de lerende economie. Het realiseren van een voorziening die de ontwikkeling van kinderen centraal stelt – Kindcentra 2020 – vraagt om een andere grondslag dan de huidige wetgeving. In het huidige stelsel zijn integrale voorzieningen moeilijk realiseerbaar doordat voorzieningen van elkaar gescheiden zijn door verschillende financiële en juridische kaders, een wirwar van publiek en privaat gefinancierde instellingen met een groot verschil in toezichtkaders.

Intensieve samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang met privaat gefinancierde kinderopvang, deels privaat en deels publiek gefinancierde peuterspeelzalen en publiek gefinancierd onderwijs stuit op de grenzen van de huidige wet- en regelgeving. Een nieuw stelsel is daarmee van wezenlijk belang. Een nieuw wettelijk kader, gericht op het aanpassen van bestaande wet- en regelgeving, schept de juiste randvoorwaarden voor het Kindcentrum 2020. Dat wettelijk kader maakt een goede aansluiting tussen onderwijs en kinderopvang mogelijk en geeft ruimte voor voldoende aansluiting met de nieuwe Jeugdwet (2015). Daarbuiten zullen andere opvangvoorzieningen en onderwijsvormen mogelijk blijven. Een nieuw stelsel zal een financieringssysteem moeten kennen waarin bepaald wordt dat de besteedbare middelen uitsluitend ten goede mogen komen aan Kindcentra 2020. Daarnaast kan een aanvullende arbeidsmarktvoorziening bestaan die op een andere wijze gefinancierd wordt.

Vanaf 2008 zijn er veel initiatieven geweest vanuit de praktijk (scholen, kinderopvang en lokale overheid) om tot meer samenwerking te komen. In de werkgroep Onderwijs en Kinderopvang (WOK) werkten vertegenwoordigers van ouders, werkgevers en werknemers aan de verbinding tussen onderwijs en kinderopvang. Het project Andere Tijden bood veel handvatten voor het vormgeven van integrale kindcentra. Daarnaast zijn er veel andere initiatieven gaande die werken aan een andere pedagogische praktijk, bijvoorbeeld het project PACT. Ontwikkelingen in de praktijk brachten de Taskforce Kinderopvang Onderwijs voort waar het beeld van integrale kindcentra werd geboren (2010). De noodzaak van samenwerking om te komen tot goede voorzieningen voor kinderen werd hierin verder gedefinieerd. De gedachte was dat het mogelijk moest zijn tot goede voorzieningen voor kinderen te komen met wat aanpassingen van het stelsel en een goede samenwerking tussen organisaties ($1+1=3$). De praktijk leert dat het huidige stelsel in toenemende mate beperkingen oplegt aan fundamentele samenwerking. Je kunt geen huis bouwen op een fundament van schotsen. Kindcentra 2020 zijn 'de samenwerking voorbij': $1+1=1$. Om wezenlijk te kunnen sturen op de pedagogische kwaliteit van de voorzieningen blijkt het nodig te kunnen werken vanuit één organisatie, één stelsel en één toezichtkader, waardoor een nieuw wettelijk kader nodig is.

Bijlage I: Aanleiding tot deze samenwerking

Bijlage II: Onderbouwing noodzaak nieuw stelsel

Deze bijlagen zijn te vinden op www.kindcentra2020.nl.

Noten

- 1 WRR advies 'Naar een lerende economie' 2013.
- 2 Of mogelijk dertien jaar: het gaat om de periode totdat kinderen naar het voortgezet onderwijs gaan.
- 3 Naar ons inzicht noodzakelijk op grond van het Verdrag inzake de rechten van het kind (1989, door Nederland in 1995 geratificeerd): Artikel 3 Belang van het kind. Het belang van het kind moet voorop staan bij alle maatregelen die kinderen aangaan. De overheid moet het welzijn van alle kinderen bevorderen en houdt toezicht op alle voorzieningen voor de zorg en bescherming van kinderen. Artikel 6 Recht op leven en ontwikkeling.

- Ieder kind heeft het recht op leven. De overheid waarborgt zo veel mogelijk het overleven en de ontwikkeling van het kind.
- 4 Waar gesproken wordt over kinderopvang, doelen we op dagopvang voor kinderen van nul (of een half jaar) tot vier jaar, op buitenschoolse opvang en op peuterspeelzalen (gastouderopvang neemt een aparte positie in). De trend is ingezet dat peuterspeelzalen omgezet worden naar kinderopvang. We noemen peuterspeelzalen in de visie apart omdat het nu nog een aparte sector betreft.
 - 5 In de definitie van Kindcentra 2020: ontwikkeling en educatie. We spreken hier nog over onderwijs en vrije tijd (wat straks één wordt) om de bedoeling t.o.v. het huidige stelsel te schetsen.
 - 6 Met de term 'vanaf nul' doelen we op de leeftijd van het kindje na einde bevallingsverlof of ouderschapsverlof. Wij pleiten voor verlenging van het ouderschapsverlof tot het kind een half jaar is. Uitdrukkelijk wordt uitgegaan vanaf nul (half jaar) en niet vanaf twee jaar. Dit zorgt immers voor een doorgaande ontwikkelingslijn voor kinderen, er is geen sprake van een breuk op tweejarige leeftijd. Het zorgt ervoor dat de opvang voor kinderen van 0-2 jaar betaalbaar blijft en het stelt ouders in staat arbeid en zorg op een goede manier te combineren ook in de eerste levensjaren van het kind. De kwaliteit van de babyopvang is van groot belang, voor het welbevinden van baby's en de gehechtheidsrelaties die kinderen moeten kunnen opbouwen: daar zal het project aandacht aan besteden.
 - 7 In het plan van aanpak van de regiegroep Kindcentra 2020 is opgenomen dat er verschillende scenario's m.b.t. de bekostiging van de plannen worden doorgerekend, al dan niet met een ouderbijdrage. In de berekening wordt ook ouderschapsverlof meegenomen. Tevens wordt bekeken wat een goede minimale omvang van Kindcentra 2020 zou kunnen zijn (vanuit financiële en inhoudelijke overwegingen). Met oog voor gevaar van bureaucratie bij te grote organisaties.
 - 8 Aangesloten wordt bij het model 'Actief ouderschap' van de stichting Actief Ouderschap (www.actiefouderschap.nl). Actief ouderschap kent, op grond van de drie invalshoeken, vijf partnerschappen: maatschappelijk, pedagogisch, didactisch, formeel en informeel.
 - 9 Wel is aanvullend onderzoek nodig. Zie: M. Antonides Oriënteren op het Integraal Kind Centrum (pagina 2).
 - 10 Willem Adema, senior economist OESO, tijdens conferentie Blijf kiezen voor kinderen, een samenwerkingsverband van de Bernard van Leer Foundation en Het kinderopvangfonds, op 27 januari 2014. De gehele presentatie van W. Adema is na te lezen op www.kiesnuvoorkinderen.nl (verslag van Jacqueline van Reijssen).
 - 11 Zie ook: Innovatielandschap leeromgevingen: partnerschap vernieuwers-Kamerleden, maart 2014
 - 12 Zie ook: Opgroeien doe je maar één keer, pedagogisch ontwerp voor het kindcentrum van Jeannette Doornenbal (2012)
 13. De Onderwijsraad pleitte in 2010 voor een pedagogisch hoogwaardig aanbod voor alle driejarige kinderen en een versterking van de gehele kleuterperiode van drie tot zes jaar. Naar een nieuwe kleuterperiode in de basisschool, Onderwijsraad, 2010

14. Zie ook: Op stap naar de samenleving, over diversiteit en sociale inclusie in voorzieningen voor jonge kinderen CCI publicatie no. 2, Child Care International, 2012, voor de noodzaak van sociale inclusie.
15. M. Crul, hoogleraar diversiteit en onderwijs aan de VU, heeft in verschillende landen in Europa onderzocht welke landen het beste slagen in de succesvolle integratie van kinderen van (Turkse) migranten. Presentatie onderzoeksresultaten tijdens het congres van Kies nu voor kinderen d.d. 13 december 2012.
16. WRR advies 'Naar een lerende economie' 2013, pagina 273.
17. Vergelijkbaar met bepalingen uit huidige WPO. Artikel 148 WPO lid 1: Het bevoegd gezag wendt met inachtneming van het zorgplan het totaal van de in de artikelen 129, 134 en 137 bedoelde bedragen voor de kosten voor de materiële instandhouding en de personeelskosten uitsluitend aan voor kosten voor materiële instandhouding, personeelskosten van de school of personeelskosten in verband met benoeming of tewerkstelling zonder benoeming van personeel, bedoeld in artikel 29, vijfde lid, dan wel mede voor die kosten van een van de andere scholen van dat bevoegd gezag.
18. Zie onder meer Opgroeien doe je maar één keer, pedagogisch ontwerp voor het kindcentrum van Jeannette Doornenbal (2012).
19. De kwaliteit van de integrale kindvoorzieningen wordt onder meer bepaald door de kwaliteit van de medewerkers. Het project PACT van Het Kinderopvangfonds richt zich op de versterking van de pedagogische omgeving van het jonge kind. PACT verbindt de innovaties en transformaties in onderwijs, (jeugd)zorg en kinderopvang op het niveau van de professional, samen met wetenschappers, beleidsmakers, bestuurders en inhoudsexperts, maar vooral op en vanuit de werkvloer. De focus ligt op kwaliteitsverbetering en professionalisering van de betrokken domeinen basisonderwijs, kinderopvang en zorg; drie sectoren die door intensieve samenwerking een doorgaande lijn in de ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen kunnen bewerkstelligen.
20. Kinderopvang/Onderwijs, Dutch Design rapport van de Taskforce Onderwijs en Kinderopvang, maart 2010.

Bijlage 2

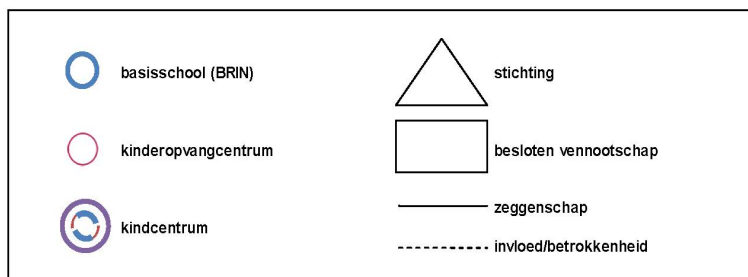
PACT publicaties: Samen voor ALLE kinderen/ de pedagogische professional van de toekomst

Bijlage 3

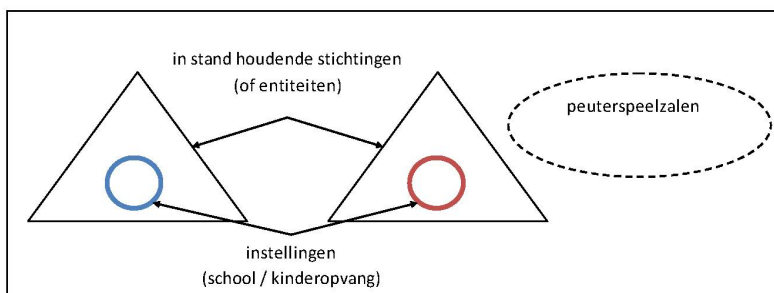
Juridische uitwerkingen

Hoofdstuk 3 schetst het juridisch kader dat uitwerkt hoe de plannen van Kindcentra 2020 juridisch gerealiseerd kunnen worden. Daar is aangegeven dat verschillende vormen van samenwerking mogelijk zijn. Die vormen worden in deze bijlage verder schematisch uitgewerkt (3.1 en 3.2). Deze vormen van samenwerking hebben echter twee fundamentele bezwaren. Ten eerste blijven allerlei knelpunten bestaan op het gebied van financiering, wetgeving, cao's, verantwoording en toezicht. In 3.3 is een overzicht opgenomen van deze knelpunten in wet- en regelgeving, die nu een goede samenwerking in de weg staan en ten minste aandacht behoeven bij het aanvullen van wet- en regelgeving. Ten tweede hebben deze modellen het probleem dat er niet gewerkt kan worden vanuit één entiteit en daarmee vanuit één leiding en één team.

Legenda en huidige uitgangspunt

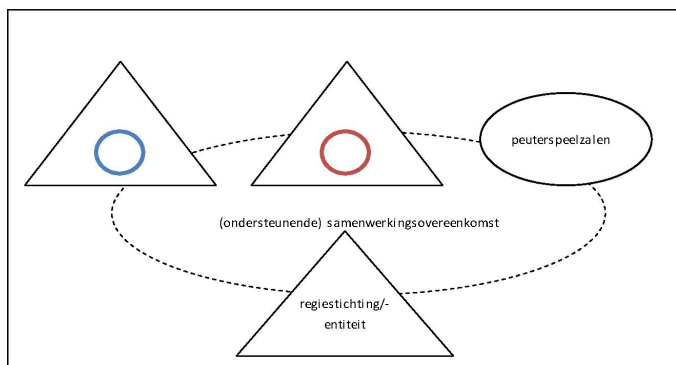


In het huidige stelsel is het uitgangspunt dat rechtspersonen zich binnen de onderwijssector of binnen de kinderopvangsector richten op de instandhouding van een school of kinderopvangcentrum. Dit is schematisch als volgt weer te geven.

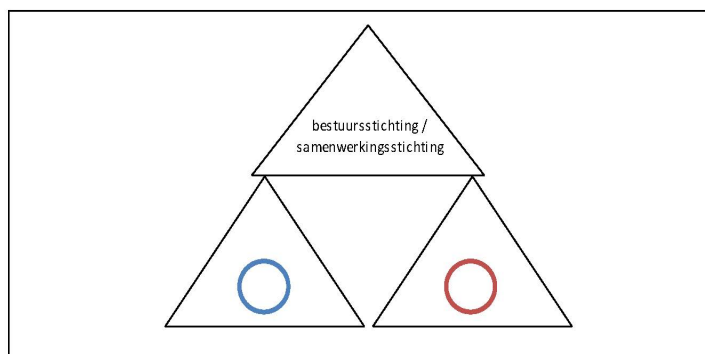


3.1 – Schematische weergave soorten samenwerking

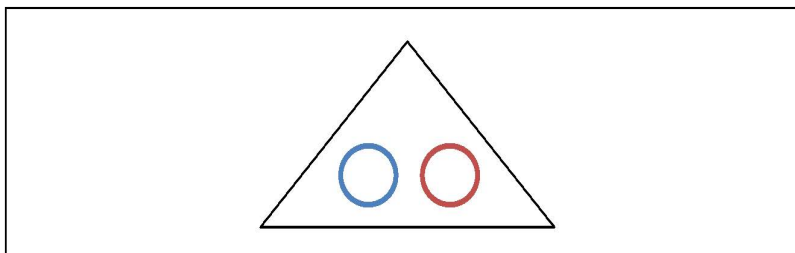
Model 1 - Rechtspersonen kunnen een (bestuurlijke) samenwerking aangaan, middels een samenwerkingsovereenkomst en/of een regiestichting (zonder personele unie). Deze vorm van samenwerking is onder de huidige wet- en regelgeving mogelijk.



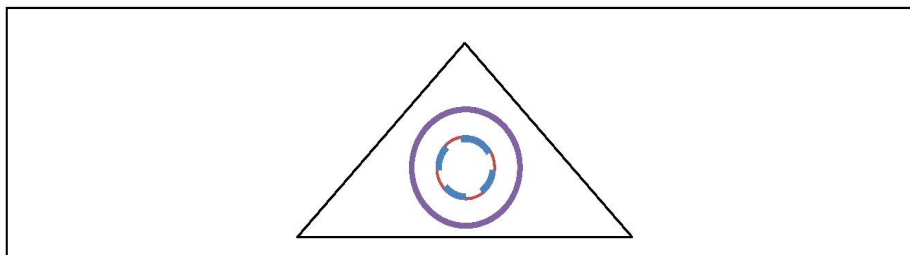
Model 2 - Door bestuurlijk te fuseren middels een koepelstichting (en personele unie) is het onder huidige wet- en regelgeving mogelijk samen te werken onder één centrale aansturing. Binnen dit model blijft een scheiding van bloedgroepen bestaan en doen zich onder meer fiscale vraagstukken voor (zie ook verderop in deze bijlage 3.3).



Model 3 - Dit model voorziet in de instandhouding van twee instellingen - een school én een kinderopvangcentrum - door één rechtspersoon (in het voorbeeld een stichting). Met betrekking tot het openbaar onderwijs is dit model wettelijk niet mogelijk; met betrekking tot het bijzonder onderwijs stuit dit model op praktische onmogelijkheden op onder meer het gebied van financiering, verantwoording, toezicht en cao's (zie ook verderop in deze bijlage 3.3).



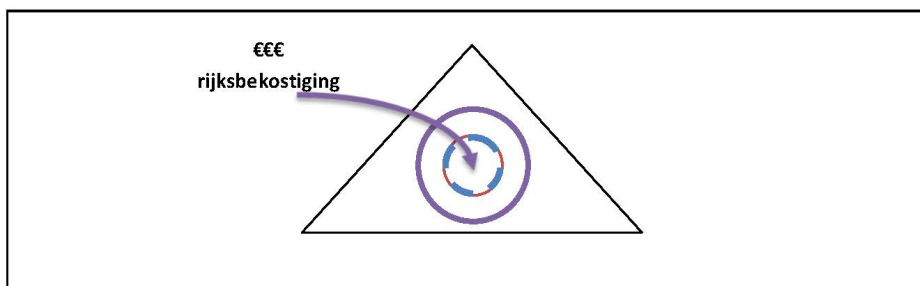
Model 4 - In dit model is het beeld dat Kindcentra 2020 voor ogen staat, gerealiseerd. Eén stichting houdt een instelling in stand, waarbinnen zowel onderwijs- als opvangactiviteiten worden aangeboden: ontwikkelen én leren. Dit model is onder de huidige wet- en regelgeving niet mogelijk.



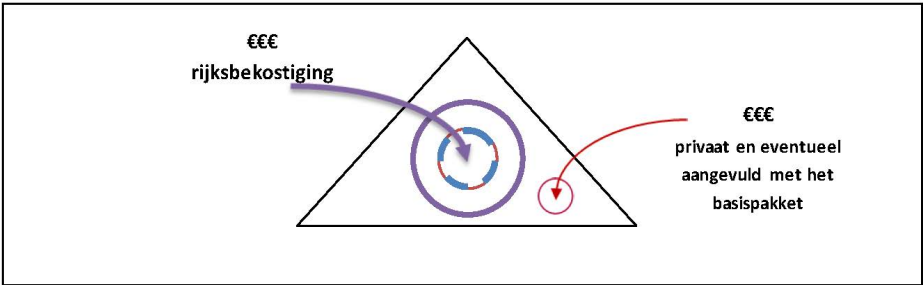
Bijlage 3.2 – Mogelijke varianten binnen beoogde stelsel

In dit deel van Bijlage 3 zijn enkele varianten opgenomen op het uitgangspunt van één entiteit voor een integraal aanbod van ontwikkelen en leren, het kindcentrum. Zonder uitputtend te zijn in de weergave van denkbare voorbeelden, geeft dit overzicht een beeld van de mogelijke varianten.

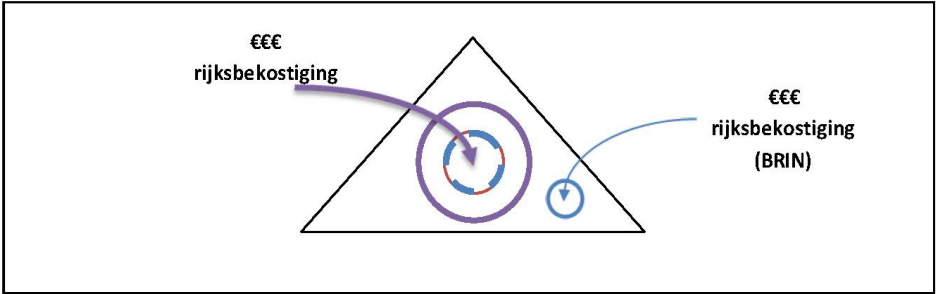
Uitgangspunt - een stichting houdt één (bekostigd) kindcentrum in stand.



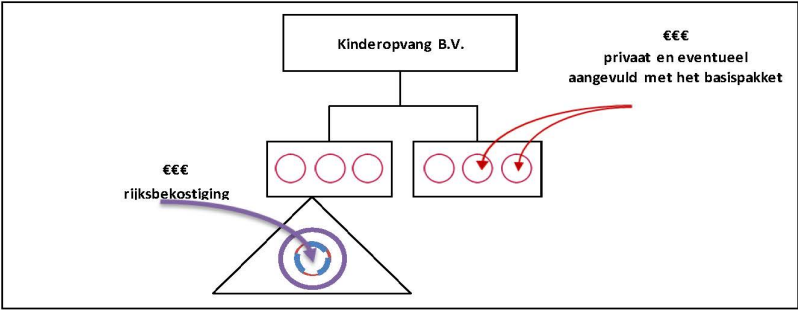
Variant A - Een stichting houdt naast een kindcentrum ook een reguliere kinderopvangentiteit in stand, welke zelf ook kan voorzien in dagdelen bekostigde opvang.



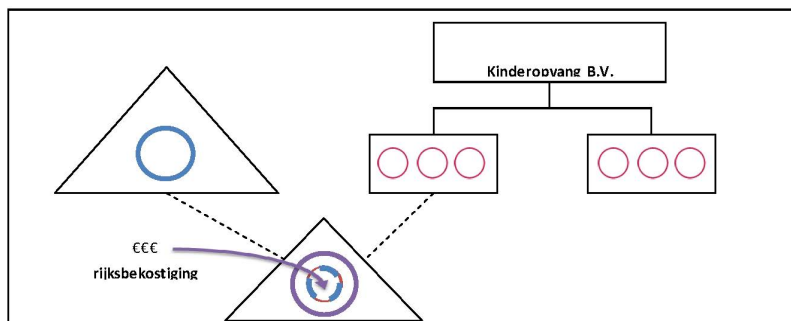
Variant B - Een stichting houdt naast een kindcentrum ook een reguliere basisschool in stand.



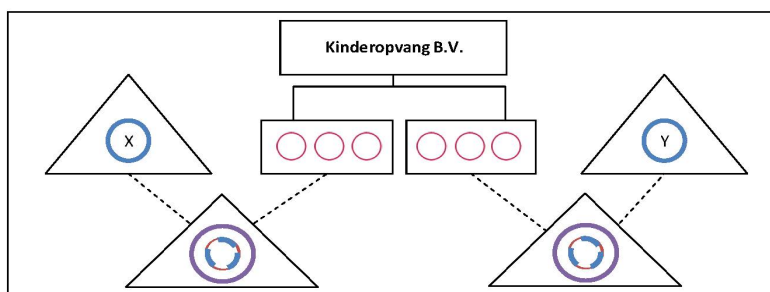
Variant C - Een besloten vennootschap houdt in een dochterstichting een kindcentrum in stand, terwijl de reguliere kinderopvangentiteit (ook) kan voorzien in dagdelen bekostigde opvang.



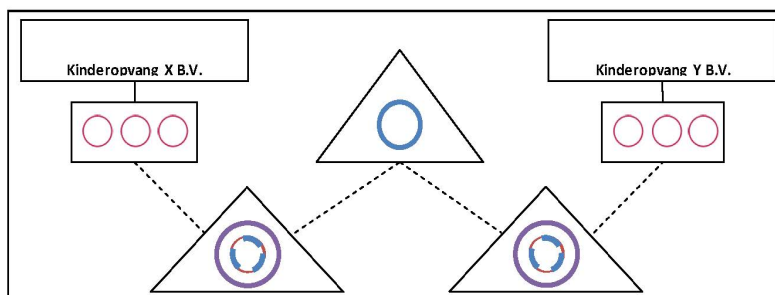
Variant D - Een besloten vennootschap houdt in een gezamenlijke dochterstichting - in samenwerking en afstemming met een onderwijsinstelling - een kindcentrum in stand.



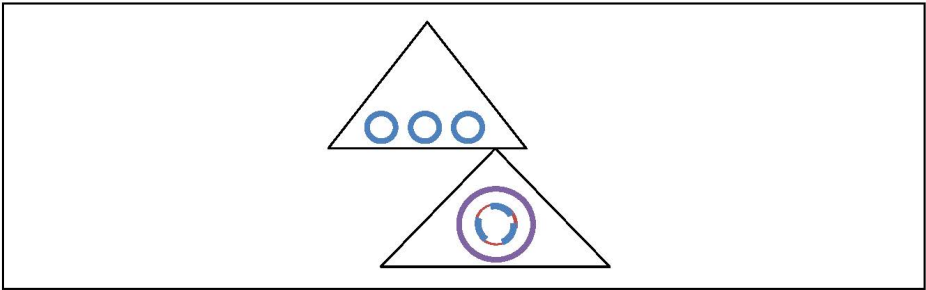
Variant E - Eén kinderopvangorganisatie houdt in gezamenlijke dochterstichtingen - in samenwerking en afstemming met verschillende onderwijsstichtingen - kindcentra in stand.



Variant F - Eén onderwijsstichting houdt in gezamenlijke dochterstichtingen - in samenwerking en afstemming met verschillende kinderopvangorganisaties - kindcentra in stand.



Variante G - Een onderwijsstichting houdt meerdere basisscholen in stand en houdt in één dochterstichting een kindcentrum in stand.



Bijlage 3.3 – Weergave van knelpunten in wet- en regelgeving

De (niet-uitputtende) lijst in dit deel van de Bijlage geeft een indruk van knelpunten in huidige wet- en regelgeving, wanneer het aankomt op de mogelijkheid van een integraal aanbod van onderwijs en opvang. Om kindcentra wettelijk en praktisch mogelijk te maken, moet ten minste over de volgende onderwerpen worden nagedacht.

Bestuur en organisatie		
Scheiding openbaar onderwijs en andere activiteiten	Art. 48 Wpo	Een stichting voor openbaar onderwijs kan alleen openbaar onderwijs verzorgen.
Benoeming bestuur/toezicht in geval van openbaar onderwijs	Art. 48 Wpo	Rol gemeenten bij benoeming van bestuurders of toezichthouders en goedkeuring/informatierecht begroting en jaarverslag.
Inrichtingsvoorschriften	Wpo, Wkcp	Verhouding tussen toezichthouder en bestuurder.
Medezeggenschap	Wpo, Wkcp, Wms, Wor	Verschillende organen en bevoegdheden verplicht gesteld.
Selectie partners	Aanbestedingswet, Europees recht	Samenwerking met één organisatie voor kinderopvang kan als bevoordeling (staatssteun) worden gezien.
Financiering		
Gescheiden geldstromen	Wpo, Wkcp, Europees recht	Publieke en private middelen mogen niet door elkaar lopen en buitenschoolse opvang buiten schooltijden is nu niet mogelijk.
Bekostiging per school	Wpo, Bekostigingsbesluit Wpo	Meerdere scholen kunnen niet in één IKC samenwerken.
Hoogte financiering	Wpo, Bekostigingsbesluit Wpo	Integrale ontwikkeling is nu nog financieel afhankelijk van aanvullende private middelen.
Onderwijs		
Onderwijstijd/-planning	Art. 8 en 15 Wpo	Meer uren onderwijs is mogelijk, maar slechts buiten vakanties.
Onderwijs aan 0-4 jarigen	39 Wpo, Europees recht	Basisonderwijs pas vanaf 4 jaar. NB. Basisonderwijs vanaf 0 of 1 jaar verplicht ook tot bekostiging van dat onderwijs.

(Toezicht op) kwaliteitseisen en bekostigingsvoorwaarden

Uiteenlopende voorschriften	Wpo, Wkcp, besluiten	Ratio kind/begeleider, voorschriften ruimtes.
Dubbele voorschriften	Wpo, Wkcp, besluiten	Schoolplan, veiligheidsplan, personeelsplan, etc.
Verschillende toezichtkaders	Wpo, Wkcp, besluiten, toezichtkaders	Gemeenteraad, Onderwijsinspectie en GGD hanteren verschillende normen.
Verschillende toezichthouders	Wpo, Wkcp	Gemeenteraad, Onderwijsinspectie en GGD .
Fiscaliteit		
Verschillende regimes btw	Uitvoeringsbesluit omzetbelasting	Onderlinge dienstverlening (i.g.v. gescheiden rechtspersonen) kent ongewenste btw-druk.
Vennootschapsbelasting	Wet op de vennootschapsbelasting, Europees recht	Onderwijs kent als dienst van algemeen belang geen vennootschapsbelastingplicht. Kinderopvang wel.
Personeel		
Cao's		Verschillende arbeidsvoorwaarden maken uitwisseling van personeel en integrale organisatie lastig.
Kwalificatie / bevoegdheid		Verschillende eisen aan docenten/begeleiders maken integrale aanpak onpraktisch.
Huisvesting		
Vorderingsrecht	107 Wpo	Creëert onzekerheid voor kinderopvangdeel van de huisvesting.
Verschillende inrichtingseisen lokalen	Wpo, Wkcp, lokale verordeningen	
Overig		
Privacy	Wbp	I.g.v. gescheiden rechtspersonen vereist uitwisseling gegevens de expliciete toestemming van ouders.

Bijlage 4

Ecorys: Doorrekening Kindcentra 2020

Bijlage 5

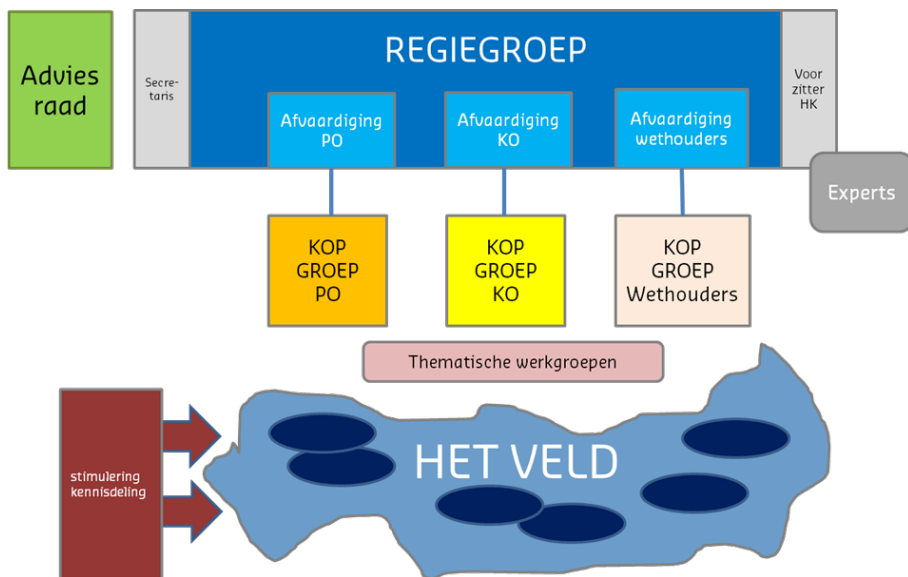
CAOP: Overzicht van cao verschillen PO-KO en oplossingsrichtingen

Bijlage 6

Oberon: Ouders over kindcentra

Bijlage 7

Kindcentra 2020 – de organisatie



De drie kopgroepen hebben een landelijke dekking in Nederland. Als je meer informatie wilt over deze kopgroepen, kun je contact opnemen met:

Kinderopvang en Peuterspeelzalen, Maaïke Vaes, info@vaesadvies.nl

Pettelaaroverleg, Liesbeth Wieland, wieland@lucasonderwijs.nl

Kopgroep Wethouders voor kindcentra, Rein Zunderdorp, rein@zunderdorp.nl

Regiegroep Kindcentra 2020

De regiegroep bestaat uit leden van de kopgroep kinderopvang/peuterspeelzalen, kopgroep primair onderwijs (Pettelaaroverleg), leden van de kopgroep Wethouders voor kindcentra en bestuursleden van Het Kinderopvangfonds. De regiegroep heeft tot doel de gezamenlijke visie op kindcentra uit te werken en verankerd te krijgen in nieuwe wet- en regelgeving en het debat over kindcentra te (blijven) stimuleren, zodat er een breed maatschappelijk draagvlak ontstaat. Leden:

Patrick Banis	Directeur Arbeidsmarkt CAOP en bestuurslid Het Kinderopvangfonds
Samir Bashara	Wethouder (GL) in Hoorn en lid Kopgroep Wethouders voor kindcentra
Zoraïda Bos	Bos Management Support, ondersteuner regiegroep
Bert Dekker	Directeur-bestuurder St. Proominent voor primair onderwijs en lid Pettelaaroverleg
Elly Dekker	Beleidsadviseur VNG en coördinatie Kopgroep Wethouders voor kindcentra
Annegreet van Dijk	Directeur-bestuurder SKA, lid KINDwijzer, lid kopgroep kinderopvang/peuterspeelzalen
Anki Duin	Projectleider PACT
Onno Hoorn	O2 Communicatie, communicatie Kindcentra 2020
Manon Ketz	Bestuurder De Basis en lid Pettelaaroverleg
Jack van de Logt	Voorzitter College van Bestuur Conexus en lid Pettelaaroverleg
Peter Notten	Bestuursvoorzitter Korein Groep, voorzitter KINDwijzer, lid kopgroep kinderopvang/peuterspeelzalen
René Peeters	Wethouder (D66) in Almere en lid Kopgroep Wethouders voor kindcentra
Gijs van Rozendaal	Voorzitter Het Kinderopvangfonds en voorzitter Regiegroep Kindcentra 2020
Karen Strengers	Directeur-bestuurder TintelTuin B.V. , voorzitter KIK , lid kopgroep kinderopvang/peuterspeelzalen
Jan Timmers	Voorzitter College van Bestuur Signum Onderwijs en lid Pettelaaroverleg
Maaïke Vaes	Secretaris Regiegroep Kindcentra 2020
Ewald van Vliet	Bestuursvoorzitter Lucas Onderwijs en lid Pettelaaroverleg
Liesbeth Wieland	Bestuursadviseur Facilitair Management Lucas Onderwijs
Geert de Wit	Directeur-bestuurder Kinderopvanggroep, bestuurslid KIK , lid kopgroep kinderopvang/peuterspeelzalen
Rein Zunderdorp	Adviseur en coördinator Kopgroep Wethouders voor kindcentra

Adviesraad Kindcentra 2020

De adviesraad Kindcentra 2020 is breed samengesteld en bestaat uit mensen uit verschillende sectoren die op persoonlijke titel zijn toegetreden. Op deze manier is een goede aansluiting geborgd met ouderorganisaties, vakbonden en mensen uit aanpalende werkteerren. De adviesraad treedt op als klankbord voor het programma en er wordt op regelmatige basis met elkaar van gedachten gewisseld over de vraag hoe draagvlak voor een stelselwijziging te creëren. Leden:

Kees Bakker	Voorzitter Raad van Bestuur Nederlands Jeugdinstituut
Paul Bemelen	Directeur M&O-groep en voorzitter Pettelaaroverleg
Bart Eigeman	Voorzitter Vereniging IKOOK
Michiel van der Grinten	Projectleider Oberon onderzoek & advies
Herman van Holt	Directeur-bestuurder Sardes
Peter Hulsen	Directeur Ouders & Onderwijs
Gjalt Jellesma	Voorzitter BOInK
Jozef Kok	Lid Raad van Toezicht Conexus, voorzitter Raad van Toezicht Hogeschool IPabo Amsterdam en lector-emeritus van Fontys Hogeschool
David Kranenburg	Directeur St. Actief Ouderschap
Joany Krijt	Lid Dagelijks Bestuur CNV Onderwijs
Ursie Lambrechts	Voorzitter Schoolleidersregister PO en oud-Tweede Kamerlid D66
José Muijres	Lid Dagelijks Bestuur Algemene Onderwijs Bond
John Ringens	Directeur-bestuurder Waarborgfonds Kinderopvang en Kenniscentrum Ruimte OK
Gijs van Rozendaal	Voorzitter Regiegroep Kindcentra 2020 , voorzitter adviesraad
Jessica van Ruitenburg	Beleidsadviseur bij FNV
Maaïke Vaes	Secretaris Regiegroep Kindcentra 2020
Job van Velsen	Projectleider Landelijk Steunpunt Brede Scholen en directeur van Etuconsult
Yvette Vervoort	Eigenaar Buro 8020, adviseur bij Landelijk Steunpunt Brede Scholen
Serv Vinders	Bestuurder Child Care International, beleidsadviseur kinderopvang
Ilse van der Weiden	Bestuurder bij FNV Zorg en Welzijn
Marjet Winsemius	Directeur Stichting Voor Werkende Ouders

Werkgroep Juridische Modellen

Deze werkgroep heeft zich gebogen over de vraag hoe de doelen van Kindcentra 2020 wettelijk verankerd kunnen worden. Leden:

Anki Duin	Projectleider Pedagogisch PACT
Saskia Laseur	Notaris en Partner Van Doorne
Gijs van Rozendaal	Voorzitter Regiegroep Kindcentra 2020, voorzitter werkgroep juridische modellen
Jochem Streefkerk	Onderwijsjurist Van Doorne
Maaïke Vaes	Secretaris Regiegroep Kindcentra 2020
Geert de Wit	Directeur-bestuurder Kinderopvanggroep, bestuurslid KIK
Paul Zoontjens	Bijzonder hoogleraar onderwijsrecht Universiteit Tilburg

Werkgroep Financiën

Welke onderdelen zijn bepalend voor het ramingsmodel (financiën kindcentra, kostenmodel Kindcentra 2020 en dekkingsmogelijkheden Kindcentra 2020) en aan welke knoppen kan gedraaid worden om de kosten te beïnvloeden? De werkgroep Financiën heeft zich over deze vragen gebogen en het model laten doorrekenen door een externe partij. Leden:

Simone Baalhuis	Beleidsmedewerker/onderwijsadviseur VOS/ABB
Wim Bos	Senior Adviseur Infinite Financieel BV
Ed Buitenhek	Directeur-eigenaar Buitenhek Management en Consult, inhoudelijk voorzitter werkgroep financiën
Reinier Goedhart	Beleidsadviseur bekostiging PO-Raad
Monica van der Hoff	Directeur-eigenaar Infinite Financieel BV
Bé Keizer	Directeur-eigenaar Adviesbureau bedrijfsvoering funderend onderwijs Keizer
Martin van Osch	Hoofd borgstellingen en Financiën St. Waarborgfonds Kinderopvang
Janneke Plantenga	Hoogleraar Economie Universiteit Utrecht
Renate Reusch	Beleidsmedewerker expertisecentrum Gemeentefinanciën VNG
Gijs van Rozendaal	Voorzitter Regiegroep Kindcentra 2020, technisch voorzitter werkgroep financiën
Ard Schilder	Oprichter-adviseur Think Public Advies
Maaïke Vaes	Secretaris Regiegroep Kindcentra 2020
Geert de Wit	Directeur-bestuurder Kinderopvanggroep, bestuurslid KIK

Werkgroep Pedagogiek

De kwaliteit van de kindcentra wordt onder meer bepaald door de kwaliteit van de medewerkers. Het project PACT richt zich op de versterking van de pedagogische omgeving van het jonge kind. PACT verbindt de innovaties en transformaties in onderwijs, (jeugd)zorg en kinderopvang op het niveau van de professional, samen met wetenschappers, beleidsmakers, bestuurders en inhoudsexperts, maar vooral op en vanuit de werkvloer. De focus ligt op kwaliteitsverbetering en professionalisering van de betrokken domeinen basisonderwijs, kinderopvang en zorg; drie sectoren die door intensieve samenwerking een doorgaande lijn in de ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen kunnen bewerkstelligen. Het wetenschapsteam van PACT heeft als een soort werkgroep Pedagogiek met Kindcentra 2020 meegedacht. In het wetenschapsteam zitten:

Jeannette Doornenbal	Lector jeugdbeleid Hanzehogeschool Groningen, voorzitter wetenschapsteam PACT
Ruben Fukink	Hoogleraar Kinderopvang, Universiteit van Amsterdam en lector Urban Education, Hogeschool van Amsterdam
Tom van Yperen	NJI en Hoogleraar Monitoring Zorg voor Jeugd, Rijks Universiteit Groningen

Expertgroep arbeidsmarkt, voorwaarden en verhoudingen

Het werken binnen Kindcentra 2020 - één nieuwe organisatie met één werkgever - vraagt bij voorkeur om één cao met bijpassende nieuwe functieprofielen, één stelsel van arbeidsvoorwaarden en één regeling voor medezeggenschap. Op deze wijze kan een uitdagende werk- en leeromgeving voor professionals in kindcentra worden gecreëerd met een goede mix van functies en specialisaties op verschillende niveaus. Deze expertgroep is, met ondersteuning van het CAOP, met voorstellen gekomen hoe dit binnen Kindcentra 2020 gerealiseerd kan worden. Patrick Banis, directeur arbeidsmarkt CAOP, fungeerde als opdrachtgever voor de werkgroep. Leden:

Bettine Bakker	Directeur Kindcentrum De Hoven
Ino Cornel	Directeur-bestuurder De Roef Kindercentra, Directeur LPS-KOM
Claudia Doesburg	Directeur-bestuurder UN1EK Vlaarding
Johan Gelderloos	Projectleider Sterrenschool
Corine Hennekes	Directeur-bestuurder SPA & SPO
Sam Laurs	Hr manager Korein Groep
Tine Oudshoorn	Directeur Kindcentra KinderRijk
Margreet de Pous	Senior beleidsadviseur Unit Arbeidsmarkt CAOP
Corrie Robben	Directeur St. De Witte Wielen
Hans Schwartz	Senior adviseur CAOP
Joke Tillemans	Directeur IKC Mondomijn Helmond
Ivan Trouwborst	Directeur Snijderschool
Annette van Valkengoed	Directeur IKC Laterna Magica
Pauline Visser	Projectleider IKC Bamboe
Sandra Vlaar	Directeur Les Petits Kinderopvang
Liesbeth Wieland	Bestuursadviseur Facilitair Management Lucas Onderwijs
Karin van Zutphen	Directeur Wittering.nl

Expertgroep communicatie

Om ons te adviseren bij het op de agenda houden van Kindcentra 2020 is er een werkgroep Communicatie opgericht. Deze werkgroep adviseert de regiegroep over de communicatie-inzet van Kindcentra 2020 in brede zin en doet voorstellen voor strategie, aanpak en ondersteuning van het initiatief. Leden:

Maarten Halsema	Managing director IvRM Corporate Communicatie & PR
Onno Hoorn	O2 Communicatie, communicatie Kindcentra 2020
Peter Notten	Bestuursvoorzitter Korein Groep, voorzitter KINDwijzer
Tineke Onink	Bestuurder-directeur Stichting Rijswijkse Kinderopvang
Wendy Oorthuis	Communicatieadviseur & persvoorlichter Almeerse Scholen Groep Almere
Pauline Schellart	Directeur-bestuurder Kober Groep
Dorus Teeuwen	Directeur Communicatie Concert
Gijs van Rozendaal	Voorzitter Het Kinderopvangfonds en voorzitter Regiegroep Kindcentra 2020
Maaïke Vaes	Secretaris Regiegroep Kindcentra 2020
Marjet Winsemius	Directeur St. Voor Werkende Ouders

Expertgroep huisvesting

In september 2015 is de werkgroep Huisvesting van start gegaan. De werkgroep is gevraagd- met de juridische uitwerking in gedachten- in kaart te brengen waar organisaties tegenaan kunnen lopen bij de vorming van Kindcentra 2020 (onderwijs en kinderopvang vanuit één organisatie) als het gaat om huisvesting en vastgoed. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen de transitiefase en de daaropvolgende fase van bestendiging. De werkgroep doet op hoofdlijnen suggesties voor mogelijke oplossingen per vraagstuk en besteedt daarbij expliciet aandacht aan de transitiefase. Leden:

Moonika Abner	Strategisch senior beleidsadviseur onderwijshuisvesting bij de Gemeente Amsterdam
Fred Barendse	Beleidsadviseur Onderwijshuisvesting Gemeente Rotterdam
Max Hoefeijzers	Voorzitter dagelijks bestuur bij Breedsaam, Coöperatie onderwijshuisvesting PO-SO Breda
Jos de Kleijne	Directeur-bestuurder Stichting AK+
Bertus Koot	Bestuurder KMN Kind & Co
Ed Hoekstra	Omgevingspsycholoog, adviseur en onderzoeker bij AKTA, onderzoeks- en adviesbureau voor ruimtegebruik
Gertjan van Midden	Beleidsmedewerker huisvesting en leerlingdaling bij de PO Raad
John Ringens	Directeur-bestuurder Waarborgfonds Kinderopvang en Kenniscentrum Ruimte OK
Gijs van Rozendaal	Voorzitter Het Kinderopvangfonds en voorzitter Regiegroep Kindcentra 2020
Michelle Schulp	Directeur Kinderdagpaleis La Luna
Maaïke Vaes	Secretaris Regiegroep Kindcentra 2020
Yvette Vervoort	Eigenaar Buro 8020, adviseur bij Landelijk Steunpunt Brede Scholen
Liesbeth Wieland	Bestuursadviseur Facilitair Management Lucas Onderwijs

Petra van der Wilt	Directeur-bestuurder SKOO (kinderopvang)
Geert de Wit	Directeur-bestuurder Kinderopvanggroep, bestuurslid KIK

Werkgroep regionale bijeenkomsten

Kindcentra 2020 faciliteert regionale bijeenkomsten. Het doel van deze bijeenkomsten door het gehele land is het gesprek over Kindcentra 2020 - als belangrijk middel voor kindontwikkeling - tussen bestuurders kinderopvang, primair onderwijs en jeugdzorg en gemeentelijke beleidsbepalers op gang te brengen. De werkgroep inventariseert hoe het werkveld hierin ondersteund kan worden en welke communicatiemiddelen nodig zijn. Leden:

Elly Dekker	Beleidsadviseur VNG en coördinatie Kopgroep Wethouders voor kindcentra
Anki Duin	Projectleider PACT
Ans van Hoof	Voorzitter raad van bestuur kinderopvangorganisatie Ludens
Onno Hoorn	O2 Communicatie, communicatie Kindcentra 2020
Esmee Hornstra	Beleidsadviseur samenwerking 0-12 bij de PO Raad
Gerdi Meyknegt	Projectleider PACT
Jan Schmitz	Directeur SKCN en Stichting Peuterwerk
Maaïke Vaes	Secretaris Regiegroep Kindcentra 2020
Liesbeth Wieland	Bestuursadviseur Facilitair Management Lucas Onderwijs
Rein Zunderdorp	Adviseur en coördinator Kopgroep Wethouders voor kindcentra

Bijlage 8

Kindcentra 2020 – auteurs

Patrick Banis is in het dagelijks leven directeur arbeidsmarkt bij het CAOP, een kennis en dienstencentrum voor de publieke sector in Den Haag. Daarnaast actief in een nevenfunctie als bestuurslid van Het Kinderopvangfonds en vanuit die hoedanigheid lid van de regiegroep Kindcentra 2020.

Samir Bashara is wethouder namens GroenLinks in de stad Hoorn, met onder meer de integrale portefeuille Onderwijs & Ontwikkeling. Als zoon van de oprichtster van een grote kinderopvangstichting in de regio Westfriesland, groeide hij op in de wereld van de 'kindvoorzieningen'. Bashara is socioloog en heeft beroepsmatig een achtergrond als (strategisch) beleidsadviseur in (onder meer) het domein van primair onderwijs en Brede Schoolontwikkeling.

Dr Jeannette Doornenbal is pedagoog en werkt als lector Integraal Jeugdbeleid aan de Hanzehogeschool Groningen Center of Expertise Healthy Ageing. Zij is tevens voorzitter van het wetenschapsteam van PACT Samen werken voor jonge kinderen, een project van het Kinderopvangfonds. Zij is expert op het gebied van pedagogische vraagstukken met betrekking tot brede scholen en integrale kindcentra.

Anki Duin is eigenaar van Duin Projectmanagement en momenteel werkzaam als projectleider bij PACT, een innovatieproject dat samen met teams op de werkvloer bouwt aan integrale voorzieningen voor nul tot en met twaalf jaar en de pedagogische professional van de toekomst. Zij leidde eerder het project Andere tijden in onderwijs en opvang, een ander project van Het Kinderopvangfonds.

Onno Hoorn is partner bij O2 Communicatie en werkt graag aan leuke projecten in Jeugdzorg, Welzijn, Kinderopvang, voor de overheid en meer... Voordat hij zich aansloot bij O2 Communicatie was hij hoofd Communicatie van de MOgroep, toen nog branche- en werkgeversorganisatie voor de sectoren Welzijn, Kinderopvang & Jeugdzorg.

Saskia Laseur treedt op als notaris en adviseur van diverse overheden, maatschappelijke instellingen en koepelorganisaties. Zij spant zich in voor duurzame samenwerking tussen publieke organisaties onderling en tussen private en publieke organisaties. Haar aandacht gaat tevens uit naar een goede uitoefening van de taken en bevoegdheden van bestuurders en toezichthouders, gelet op sectorwet- en regelgeving.

René Peeters is wethouder in Almere en heeft onder meer jeugd & gezin en onderwijs in portefeuille. Voorwaarden creëren voor een goede ontwikkeling van kinderen. Dat is het leidende motto in het werk van René; als leerkracht, als leidinggevende, als bestuurder in het onderwijs, bij Kindcentra 2020 en sinds 2010 als wethouder in Almere.

Margreet de Pous is pedagoog en is als senior beleidsadviseur werkzaam bij het CAOP. De centrale thema's in haar werk zijn innovatie en professionaliseren. Zij begeleidt onderzoeken, lerende netwerken en kennisgemeenschappen. Zij is naast projectleider van de Expertgroep Arbeidszaken van Kindcentra 2020 onder andere projectleider van de InnovatieImpuls Onderwijs, www.innovatieimpulsonderwijs.nl.

Gijs van Rozendaal is in het dagelijks leven procesmanager. Daarnaast heeft hij verschillende nevenfuncties op het gebied van jongeren en jeugd. Hij is onder andere voorzitter van Het Kinderopvangfonds. Vanuit die hoedanigheid is hij mede initiatiefnemer van Kindcentra 2020 en voorzitter van de regiegroep Kindcentra 2020.

Ard Schilder is directeur en adviseur van Think Public advies en is daarnaast als part-time docent en begeleider verbonden aan de Universiteit Utrecht en TIAS/Nimbas Business School. Hij voelt zich thuis in projecten waar financiën, sturingsvraagstukken en maatschappelijke idealen samenkomen.

Jochem Streefkerk is onderwijsjurist en adviseert kennisorganisaties op de scheidslijn van privaats- en publiekrecht. Hij richt zich als buitenpromovendus op het hoger onderwijsrecht en draagt vanuit zijn interesse voor staatsrechtelijke en rechtsfilosofische vraagstukken bij aan politiek en maatschappelijk debat.

Liesbeth Wieland is werkzaam als bestuursadviseur van Lucas Onderwijs in Den Haag. Onder Lucas Onderwijs ressorteren zevenenveertig scholen voor basisonderwijs, vier scholen voor speciaal basisonderwijs, drie expertisecentra en vier scholengroepen voor voortgezet onderwijs. In haar dagelijks werk is Liesbeth een vurig pleitbezorger van kindcentra. Liesbeth is lid van de regiegroep Kindcentra 2020, de werkgroep huisvesting, de expertgroep Arbeidsvoorwaarden, -verhoudingen en -markt en de werkgroep regionale bijeenkomsten. Liesbeth is eveneens ondersteuner van de Pettelaargroep, een samenwerkingsverband van een aantal grote schoolbesturen, een van de dragers van Kindcentra 2020.

Geert de Wit is lid van de Raad van Bestuur van de Kinderopvanggroep, een maatschappelijke kinderopvangorganisatie in Tilburg, Rijen, Eindhoven, Waalre en Valkenswaard. Geert is lid van de regiegroep Kindcentra 2020, de werkgroepen financiën en huisvesting, de juridische werkgroep en de kopgroep kinderopvang/peuterspeelzalen. De samenwerking tussen onderwijs en kinderopvang heeft al lang zijn belangstelling. Zo was Geert, als vicevoorzitter van de MOgroep kinderopvang, onder meer betrokken bij de Taskforce Onderwijs en Kinderopvang die in maart 2010 het rapport 'Dutch Design' presenteerde. Geert is ook bestuurslid van KIK.

Paul Zoontjens is als bijzonder hoogleraar onderwijsrecht verbonden aan Tilburg University. Van 2008 tot 2015 was hij lid van de Onderwijsraad.